

§ 4 КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Соловьев В.В.

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ НКВД РСФСР, ОСУЩЕСТВЛЯВШИХ РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ (1917-1923 гг.)

Аннотация: Гибель Российской империи, последующая эпоха внутривойсковых катаклизмов, обусловили значительные изменения в жизни страны. Одной из наиболее существенных черт нового этапа развития явились разрушение государственного аппарата, в том числе, органов внутренних дел, связанный с этим значительный рост преступности, представляющий собой один из важнейших показателей нездорового состояния общества. Восстановление общественного порядка как неотъемлемой характеристики нормального течения жизни населения страны, воссоздание органов внутренних дел превратились, таким образом, в важнейшие задачи, стоявшие перед новой властью. С учетом этого, объектом исследования определен НКВД РСФСР, прежде всего, входившие в его состав органы милиции и уголовного розыска. Предмет исследования – совокупность правовых норм, установленных законодательными и иными нормативно-правовыми актами и организационных основ, определявших принципы и порядок приема и назначения на должность, прохождения службы и увольнения, государственного обеспечения личного состава. Изученные материалы показали, что работа с кадрами органов внутренних дел имела противоречивый характер. С одной стороны, налицо было стремление укомплектовать их до установленных, крайне ограниченных штатов, с другой – осуществление комплекса «чисток», осуществлявшихся в рамках политики «освобождения от нежелательного». В то же время, скудное положение сотрудников имело обратную «кадровую» сторону, обуславливая пониженную требовательность к служащим любого уровня. Однако даже в таких условиях происходила чрезвычайно высокая текучесть кадров и их хронический дефицит.

Ключевые слова: Юриспруденция, преступление, НКВД, кадры, сотрудник, следствие, милиция, преступность, расследование, розыск

Восстановление общественного порядка как неотъемлемой характеристики нормальной жизни населения страны, воссоздание органов внутренних дел, были важнейшими задачами, стоявшими перед властью в послереволюционный период. Тем не менее, их решение оказалось затруднено целым рядом факторов объективного и субъективного характера. Основным из них, было отсутствие у власти точного понимания места органов внутренних дел в системе государственного управления и той роли, которую должно выполнять данное ведомство. Так, Органам внутренних дел, было поручено осуществление широкого перечня функций: от создания органов власти на местах и

обеспечения их деятельности и заканчивая борьбой с преступностью и расследованием преступлений.

Исследования показывают, что возникшая после Октября 1917 г. милиция с самого начала строилась как классовый орган, как орган трудящихся. Это проявлялось в ее организационном построении, порядке комплектования кадров и политической работы среди личного состава.

28 октября (10 ноября) 1917 г. постановлением НКВД РСФСР «О рабочей милиции»¹, было зафиксировано: «Все советы Рабочих и Солдатских депутатов учреждают рабочую милицию, которая находится

¹ СУ РСФСР. 1917. № 1. С. 15.

Кадровое обеспечение национальной безопасности

всецело и исключительно в ведении Совета Рабочих и солдатских депутатов. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и обеспечению ее техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием».

Так как в данном постановлении о принципах подбора и назначения кадров ничего не сообщалось, Советы, исходя из политической обстановки в регионе, самостоятельно определяли их в соответствии со «стратегической целью коммунистической партии». Поэтому, при наборе рабочей милиции, в том числе и подразделений, осуществлявших предварительное расследование преступлений, сохранились только общие принципы, которые были нормативно закреплены постановлениями Временного правительства «Об утверждении милиции» и «Временном положении о милиции»² от 17 апреля 1917 г.: добровольность и российское гражданство.

При подборе кандидатов на службу, и в первую очередь руководящего состава «по защите новой политической власти», неукоснительно соблюдался принцип классовости. В данном случае он выступал в качестве изменения, как особого проявления общего подхода.

«Тот факт, что милицию (в частности, рабочую) учреждали Советы, – отмечает профессор А.Я. Малыгин, – уже само по себе являлось предпосылкой последовательного осуществления принципа классовости ее комплектования». В содержание данного принципа он включает необходимость замены кадрового состава народной милиции «преданными делу революции лицами, недопущение в ее ряды представителей эксплуататорских классов, формирование партийного ядра в органах милиции, отчетность губернских и уездных Советов о политическом облике руководящего состава милиции, правовые ограничения по использованию бывших чинов полиции»³.

В силу того, что формирования рабочей милиции не обладали постоянным штатом и носили характер массовых самодеятельных организаций, в марте 1918 г. начальник Главного управления НКВД РСФСР поставил перед ВЦИК РСФСР вопрос об организации советской милиции на штатных началах, который был рассмотрен на заседании последнего.

Резолюцией руководству НКВД РСФСР было предложено разработать и внести законопроект положения о советской милиции.

16 апреля 1918 г. НКВД РСФСР принял постановление «О единообразной структуре отделов управления Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов»⁴. В составе каждого отдела управления создавался «подотдел милиции или народной советской охраны, ведающей всей работой милиции или народной охраны в губернии», к работе в которой могли привлекаться «лишь лица, всецело преданные Советской власти»⁵, а уже 10 мая 1918 г. коллегия НКВД РСФСР приняла распоряжение, согласно которому: «Милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющих специальные обязанности, ... организация милиции должна осуществляться независимо от Красной Армии, а функции их должны быть строго разграничены»⁶.

21 октября 1918 г. НКВД и НКЮ утвердили «Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции»⁷. Ей устанавливались организационно-правовые формы деятельности милиции для всей страны, в том числе и в сфере предварительного расследования. Центральным органом стало Главное управление милиции НКВД РСФСР. Оно осуществляло: общее руководство деятельностью советской милиции; издание приказов и инструкций, определяющих техническую и политическую стороны работы; подбор и расстановку кадров; надзор за деятельностью органов милиции и т.д.

В указанное время НКВД РСФСР опубликовал циркуляр «О нейтрализме милиционеров»⁸, согласно которому, Главным управлением милиции было сформулировано требование к сотрудникам «прямо становиться на защиту рабочих и крестьян». Данный циркуляр привел к пренебрежению правами, свободой и даже жизнью человека в связи с его принадлежностью к другой социальной категории или классу. В последующем, это привело к многочисленным нарушениям законности.

Помимо организационно-правовых форм деятельности милиции, Инструкцией НКВД и НКЮ от 12 октября 1918 г. «Об организации советской

² ГАРФ. Ф. Р – 1791. Оп. 1. Д. 728. Л. 18-26.

³ Малыгин А.Я. Развитие кадровой функции органов советской милиции в период строительства социализма в СССР. -М.: Академия МВД СССР. 1979. С. 6.

⁴ Вестник комиссариата внутренних дел. 1918. № 11. С. 1.

⁵ Там же.

⁶ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 1. Д. 2. Л. 52.

⁷ СУ РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

⁸ Вестник НКВД РСФСР. 1918. № 21– 22. С. 2.

рабоче-крестьянской милиции»⁹ разъяснялись особенности комплектования кадров органов милиции, в число которых входили сотрудники, осуществлявшие предварительное расследование преступлений. На должности сотрудников советской милиции могли быть назначены только лица (ст. 18): являвшиеся гражданами РСФСР; достигшие 21 года; вполне грамотные; пользовавшиеся активным и пассивным избирательным правом в Советы депутатов по Советской конституции; признававшие Советскую власть.

На должности заведующих губернским управлением милиции, уездных и городских начальников милиции и их помощников, по рекомендации от социалистических партий, «стоящих на платформе Советской власти», профессиональных союзов и местных Советов, назначались лица «с соответствующей подготовкой, преданные, в лице Советской власти, интересам рабочего класса и беднейшего крестьянства».

Объективным обстоятельством, препятствующим приему на службу, являлось наличие у кандидата судимости либо пребывание под следствием и судом по обвинению в преступных деяниях.

Требований к здоровью инструкция не устанавливала, брали всех кроме душевнобольных и глухонемых. Так же не предъявлялось никаких требований к профессиональной подготовке (за исключением назначения на руководящие должности).

В категорической форме Инструкцией НКВД и НКЮ от 12 октября 1918 г. предписывалось «не принимать на службу в милицию служащих и агентов бывших жандармских отделений и чинов бывшей полиции, а так же чинов бывшего императорского дома».

Определенное воздействие на уровень борьбы с преступностью и качество расследования преступлений оказало увольнение из органов милиции многих опытных специалистов, работавших до октября 1917 г. в царской полиции. Так, к осени 1918 г. из общей численности служащих (в том числе и осуществлявших предварительное расследование преступлений) в 12267 человек – 6144 было уволено по причине того, что они служили в дореволюционном аппарате.¹⁰

Такой подход был обусловлен тем, что в массовом сознании царская полиция и ее кадровый состав

олицетворяли собой репрессивно-карательный аппарат государства с практически неограниченными властными полномочиями. Эта субъективная оценка распространялась и на тех служащих полиции и суда, которые не занимались политическим сыском, не участвовали в репрессиях (работники уголовного сыска, судебные следователи и др.), а оставление на службе в советской милиции некоторых сотрудников данных органов могло скомпрометировать идеи новой власти, подорвать к ней доверие трудящихся масс.

В развитие данной тенденции (увольнение бывших сотрудников полиции) в декабре 1918 г. Центральное управление Уголовного розыска выпустило циркуляр¹¹, которым предписывалось «ни в коем случае не допускать к работе в уголовном розыске бывших сотрудников политического сыска».

В декабре 1918 г. состоялся съезд заведующих губернскими и областными управлениями Рабоче-крестьянской милиции. Выступивший с докладом начальник Центрального управления Уголовного розыска Розенталь К.Г., отметил, что Уголовный розыск должен состоять из специалистов своего дела, поскольку «уголовный розыск – это, прежде всего наука, требующая долгого изучения и специализации. Для успешной борьбы с преступлениями и улучшение качества предварительного расследования, представляется необходимым группировать агентов по профессиям таким образом, чтобы привилегией и специальностью каждого агента (сотрудника уголовного розыска) был лишь один или два вида преступления»¹².

В развитие этих идей на местах издавались соответствующие нормативно-правовые акты. Так, в начале 1919 г. был подписан приказ начальника управления Нижегородской милиции¹³, которым устанавливалось, что расследование любого рода преступлений требует от сотрудника его осуществившего соответствующей специализации, а успешное исполнение им своих обязанностей «достигается, прежде всего, знанием всех особенностей и приемов той специальной преступной категории, к которой принадлежит преступник». В силу этих основ, в интересах дела «необходимо провести строгую специализацию по главным родам преступлений, весь штатный состав уголовной милиции разбить на отдельные отряды соответственно категориям:

⁹ ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 1. Д. 1а. Л. 106 – 110.

¹⁰ Трухан Г.А. Рабочий класс и становление государственного аппарата Советской республики // Из истории гражданской войны и интервенции. 1917-1922 гг.: Сборник статей – М.: 1974. С. 301.

¹¹ ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 6. Д. 4. Л. 93-95.

¹² ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 15. Д. 106. Л. 36-37.

¹³ ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 6. Д. 42. Л. 227-228.

Кадровое обеспечение национальной безопасности

1-й отряд – убийства, разбои, грабежи и подлоги;

2-й отряд – кражи, профессиональные воровские организации и воров различной преступной специализации;

3-й отряд – мошенничества, подлоги, обманы, подделыватели документов, фальшивомонетничество, шулера и аферисты всякого рода, а так же контрабанда».

В начале 1919 г. был введен новый принцип комплектования и назначения кадров – **прохождение кандидатами испытательного срока**, который фактически прошел апробацию в ряде местных органов милиции и подразделений уголовного розыска.

Наиболее интересным был опыт Московского уголовного розыска, обобщенный и распространенный циркуляром Центроузска от 31 марта 1919 г.¹⁴ Для всех лиц, принимаемых на должность агента (сотрудника) уголовного розыска, вводился двухмесячный испытательный срок. Сотруднику, раскрывшему 75% уголовных дел, присваивался первый разряд, раскрывшему 55% дел – второй разряд. Профессионально непригодным к службе признавался сотрудник, раскрывший менее одной трети преступлений.

Прохождение кандидатами испытательного срока (двухнедельного для милиционеров и месячного – для командного состава милиции и активного состава уголовного розыска) вошло в противоречие с объективной реальностью – хроническим некомплектом и чрезвычайно высокой текучестью кадров, достигавшей в отдельных губерниях до двух – трехкратной смены всего личного состава в течение года. Последнее вынуждало руководителей всех уровней «закрывать глаза» на деловые и моральные качества лиц, проходивших испытательный срок, и принимать практически всех.¹⁵

Даже такой упрощенный набор не способствовал увеличению количества сотрудников уголовного розыска имевших право производства предварительного расследования. Некомплект личного состава все равно существовал. Так, согласно докладу начальника отделения уголовного розыска Псковской губернии от 10 июля 1919 г.: «количе-

ство агентов (сотрудников уголовного розыска) в уездах равняется: 8 агентов 1 разряда и 16 агентов 2 разряда, в г. Пскове – 6 агентов, в уголовно – розыскном столе г. Луки – 9. Это число, совершенно недостаточно, так как на каждого агента уголовного розыска за истекший месяц приходилось 23 заявленных преступлений»¹⁶.

Помимо этого, с упразднением Главного управления милиции и увольнением его сотрудников, встал вопрос некомплекта личного состава милиции РСФСР, которые выполняли функции по расследованию преступлений, составившего на 1 января 1920 г. более 40% (по 35 губерниям).

С августа 1921 г. постановлением Президиума ВЦИК бывшие чины полиции стали приниматься на службу лишь в случае, если в отношении их было вынесено решение ВЦИК о восстановлении их политических прав.

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод, что комплектование органов милиции, в том числе и подразделений, осуществлявших расследование преступлений, среди качеств, которые должны были иметь кандидаты (особенно на руководящих должностях), приоритет отдавался политическим, и только во вторую очередь рассматривались деловые, а недопущение в ряды сотрудников царской полиции существенно снижало общий профессиональный уровень кадров, т.к. препятствовало приему на службу опытных оперативных работников, следователей, и др.

«В данном случае, – указывают профессор Р.С. Мулукаев и профессор Н.Н. Карташов, – политизированный подход, обусловленный состоянием острой классовой борьбы в обществе и идеологическими установками большевистской партии, взял верх над здравым смыслом»¹⁷.

О том, какие сотрудники служили в милиции, видно из приказа начальника Пензенской губернской милиции от 28 июля 1918 г. «Должности районных начальников зачастую занимают людьми ... не могущими по своей неосведомленности и малограмотности провести простого дознания»¹⁸.

Общие установки комплектования кадров милиции были изложены в приказе начальника Главного

¹⁴ Первые годы Ленинградской милиции (сборник документов). Ленинград. Управление охраны общественного порядка. 1967. С. 96-97.

¹⁵ Шамаров В.М. Государственная служба в милиции НКВД РСФСР (становление и развитие правовых и организационных основ): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. – М.: АУ МВД России. 1999. С. 137.

¹⁶ ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 16. Д. 51. Л. 193.

¹⁷ Мулукаев Р.С., Карташов Н.Н. Милиция России (1917 – 1933 гг.): Историко – правовой очерк. Орел. 1995. С. 22.

¹⁸ Государственный архив Псковской области. Ф. 1879. Оп. 1. Д. 9. Л. 21.

управления милиции НКВД РСФСР от 15 апреля 1919 г.: «В ряды милиции необходимо брать наиболее сознательных рядовых рабочих и крестьян. Каждый вновь прибывший милиционер должен быть грамотен и дисциплинирован. Желательно привлекать на службу в милицию бывших солдат и красноармейцев. Среди милиционеров обязательно должны быть организованы ячейка коммунистов, причем каждый коммунист-милиционер должен иметь точное представление о программе партии»¹⁹.

Тем самым, в 1918 – 1920 гг. в милиции сложилась система подбора и расстановки кадров милиции, в основе которых лежал, прежде всего, классовый принцип.

29 – 31 января 1920 г. III Всероссийским съездом заведующих отделами управления губернских исполнительных комитетов было принято решение об усилении политической работы в милиции. В резолюции съезда указывалось, что «для ведения политической работы необходимо признать желательным организацию при отделах милиции политотделов. Поручить НКВД РСФСР разработать план организации».²⁰

Исходя из этого, в феврале 1920 г. ЦКРКП (б) направил циркулярное письмо всем губернским и уездным комитетам партии «О создании действительно коммунистической милиции»²¹, в котором указывалось о необходимости рекомендовать на посты начальников управлений, отделов и отделений милиции надежных коммунистов и неустанно вести партийную и просветительную работу среди милиционеров. Реализация указаний ЦКРКП (б) привела к политизации органов милиции.

10 июня 1920 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о рабоче-крестьянской милиции»²², в котором был обобщён и законодательно закреплён опыт строительства милиции, накопленный в первые годы Советской власти, в том числе и органов, осуществлявших предварительное расследование преступлений. Оно четко определяло систему управления и распределение функций и полномочий всех органов милиции и уголовного розыска РСФСР, регламентировало характер деятельности всех структурных подразделений милиции с учётом условий военного

времени и на определённый период стало для неё основным документом.

Положением были определены четкие критерии для поступления на службу в милицию новых сотрудников: «Лица, достигшие 21 года, грамотные, пользующиеся избирательным правом в Советы, не состоящие под следствием и судом по обвинению в преступлениях, вполне здоровые и пригодные для службы».

Установив принцип преимущественного приема на строевые должности лиц, служивших в Красной Армии, положение определило такой способ комплектования, как «создание при милиции института резерва кадров». Он включал в себя открытие при воинских частях специальных ознакомительных курсов о деятельности милиции и особого учета лиц, принявших решение после демобилизации поступить на службу в милицию. На базе оборонно-спортивных организаций создавались кружки для кандидатов на службу. Окончившие их, зачислялись в запас милиции, с ними ежегодно проводились учебные сборы. Эти лица вовлекались в работу общественных организаций содействия милиции. В дальнейшем, наиболее подготовленным и активным предлагалось перейти в милицию на штатные должности.

Положение впервые разделило личный состав милиции на две категории: сотрудников – командный состав, следователей, агентов уголовного розыска, младших и старших милиционеров, и вспомогательный состав – канцелярских и технических работников.

Были уточнены штаты следователей. Так, согласно штатному расписанию отделов НКВД РСФСР от 1 июня 1920 г., структура следственно-розыскных органов, обслуживающих административно-территориальные единицы, была следующей²³:

- в Центральном управлении уголовного розыска по штату числилось до 15 следователей по особым поручениям и 20 следователей;
- в губернском уголовном розыске находился следственный подотдел (следственная часть, следственный стол), состоящий из заведующего и 2-4 следователей (в зависимости от категории Губернского управления уголовного розыска);
- в уездных отделениях уголовного розыска имелись 1-2 должности следователей;

¹⁹ Власть Советов. 1919. № 6-7. С. 30-31.

²⁰ Власть Советов. 1920. № 2-3. С. 4.

²¹ Известия ЦКРКП (б). 1920. № 13. С. 1.

²² СУ РСФСР. 1920. № 79. Ст.371.

²³ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 37. Д. 12. Л. 19.

Кадровое обеспечение национальной безопасности

- в уголовно-розыскных столах (самом низшем звене следственно-розыскной милиции) работал 1 следователь.

«На местах один следователь приходился на 7-10 агентов (сотрудников) уголовного розыска. Каждый агент должен был выполнять в среднем 10-11 поручений в месяц»²⁴, но данная нагрузка просуществовала лишь до 1921 г.

Была организована следственно-розыскная милиция на транспорте. Однако учреждение здесь следственно-розыскных органов было осуществлено не сразу, т.к. только в ноябре 1920 г. уголовный розыск на транспорте перешел в ведение НКВД.²⁵

Учреждение этого вида милиции определялось «Инструкцией об организации железнодорожной следственно-розыскной милиции»²⁶ от 15 декабря 1920 г. и «Инструкцией по организации водной следственно-розыскной милиции»²⁷ от 31 декабря 1920 г., утвержденных Главным управлением милиции.

Инструкция от 15 декабря 1920 г. определила структуру следственно-розыскных органов железнодорожной милиции. Должности следователей в железнодорожной милиции не были предусмотрены, поэтому в случае необходимости, производство предварительное следствия осуществлялось инструкторами. Следственные подразделения железнодорожной следственно-розыскной милиции возглавлял специальный подотдел, в состав которого входили инструкторы из расчета 1 должность на 5 нижестоящих линейных управлений. Такие же должности организованы при линейных управлениях по одной на каждые два участковых отделения. Это означало, что в линейном управлении насчитывалось 5-10 инструкторов и 5 агентов (сотрудников уголовного розыска) 1-го разряда для особых поручений с правом производства предварительного следствия.

Участковое отделение вело непосредственную борьбу с преступлениями в районе своего участка, для чего организовались на узловых, конечных, сортировочных, передаточных и прочих станциях, где идет интенсивная погрузка и выгрузка, столы уголовного розыска.

В состав участковых отделений включались 5-10 следователей, 5-10 агентов 1-го разряда и 10-20 агентов 2-го разряда. Следователи находились непосредственно в участковом отделении, а среди указанных агентов были также агенты столов уголовного розыска. Количество следователей в отделении определялось числом агентов из расчета один следователь на три агента.

Структура следственно-розыскной милиции, обслуживающей объекты водного транспорта, была аналогичной. В состав подотдела водной следственно-розыскной милиции Центрального управления уголовного розыска и областных управлений входили инструкторы, выполнявшие в случае необходимости обязанности следователей. Районные управления включали в себя 2-3 следователя, а также старших и младших агентов розыска, количество которых определялось средним числом уголовных дел.

Тем самым, к 1921 г. были установлены четкие критерии по подбору кадров милиции, определены основные аспекты кадровой функции, разграничена компетенция органов милиции, производивших предварительное расследование преступлений, что наметило завершение процесса становления кадровой функции, который совпал с завершением становления милиции в целом.

В 1921 г. органы уголовного розыска на транспорте были включены в состав транспортной милиции. В связи с этим была проведена реорганизация. Следователи, входившие в состав отдела уголовного розыска дорожного управления милиции, объединились в следственное отделение.

В марте 1921 г. была произведена ревизия большинства управлений милиции. Согласно резолюции: «Личный состав милиции (от партийного руководителя до рядового состава) качественно слаб. Милиция на 50% раздета и разута, полугодная, вследствие этого имеет место некомплект, либо плохое выполнение службы. Уровень развития милиции не соответствует назначению – милиция неграмотна, не разбирается в своих обязанностях»²⁸, что в свою очередь отражалось на качестве расследования уголовных дел.

В середине июне 1921 г. Главное управление рабоче-крестьянской милиции провело обследование 13 управлений милиции (губернских, областных, на железной дороге), итог был очень неудовлетворительный: «Неучтенный и неиспользованный по

²⁴ ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 31. Д. 578. Л. 15.

²⁵ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 42. Д. 65. Л. 37.

²⁶ ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 23. Д. 106. Л. 13-16.

²⁷ ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 23. Д. 7. Л. 83-88.

²⁸ ГАРФ. Ф – Р. 393. Оп. 31. Д. 5. Л. 56.

своему прямому назначению, заброшенный и недостаточно политически развитый, предоставленный самому себе в области изучения своих специальных и общих обязанностей милиционера, администратора и бойца, этот милиционер является расхлябанным и недисциплинированным, порою совершенно опустившимся и забывшим все то, чему он когда-то обучался. Наличие милиции с таким составом в некоторых местах делает ее совершенно бесполезной, а содержание ее ложиться ненужным бременем на бюджет Республики. Полураздетый, полуразутый, малограмотный и необученный своему делу милиционер оказался расхлябанным и, в конечном счете, деморализованным, настолько аппараты уголовного розыска обследованных частей оказались малопродуктивными в своей работе, порой даже близкими к состоянию полного развала. Неподготовленный и не отвечающий своему назначению состав работников уголовного розыска зачастую засорен элементом, который по своим нравственным качествам не должен быть терпим в милиции. Это, в особенности, определяется наличием большого числа преступлений среди сотрудников уголовного розыска»²⁹.

Все изложенное позволяет охарактеризовать состояние милиции следующим образом: «В этот период милиции как таковой практически не существовало, как первой действительной опоры органов власти в острые минуты внутренней жизни, как блюстителя внешнего – внутри страны – распорядка, как охранителя имущества Республики, как организации, ведущей фактическую борьбу с уголовной преступностью в части расследования преступлений»³⁰.

Если работа по милиции в первом полугодии 1921 г. проводилась главным образом, под лозунгом «получения во что бы то ни стало сведений с мест, обработки их, с целью выявления действительного состояния милиции и придания ей одинаковых организационных форм», то работа во второй половине 1921 г. выразилась в «разрешении целого ряда общеорганизационных вопросов, имевших своей постоянной основой численное сокращение милиции, которое в конечном результате, совершенно изменило и сам характер милиции, как органа, выполнявшего задания различных ведомств, как органа с самыми разнообразными функциями»³¹.

²⁹ Власть Советов. 1922. № 1-2. С. 49.

³⁰ Там же.

³¹ Власть Советов. 1922. № 1-2. С. 50.

Вопрос о штатах милиции в течение всего 1921 г. являлся основным вопросом. В разрешении его Главное управление милиции видело единственное средство: «Уложить в определенные рамки это беспредельное число потребителей государственных пайков, улучшить его качественный состав, поднять качество несения службы и улучшить состояние материального обеспечения».³²

Так, произведенное постановлением СТО от 30 сентября 1921 г. сокращение штатов милиции, в том числе и сотрудников, осуществлявших расследование преступлений, должно было выдвинуть вопрос о круге лежащих на ней обязанностей. Чрезмерно сокращенным штатом, милиция лишалась возможности выполнять в том же раз- мере многочисленные и разнообразные функции, возложенные на нее постановлением ВЦИК от 10 июня 1921 г. Представленный штат мог быть только достаточным для несения собственно, милицейских обязанностей – обязанностей административной службы.³³

Продолжая тенденцию дальнейшего уменьшения кадрового состава милиции, в том числе и органов, осуществляющих расследование преступлений, к началу 1922 г., по сравнению с 1920 г., милиция РСФСР сокращена на 60%.³⁴

В соответствии с декретом ВЦИК «О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции»³⁵ от 23 ноября 1922 г., при широком участии трудящихся, начала проводиться чистка кадров милиции. Подчеркивалось, что успех деятельности милиции обеспечивал «исключительно классовый подход» в комплектовании ее рядов. Эта акция проводилась достаточно открыто, гласно, с обсуждением в печати и проходила в несколько этапов. Увольнения в этот период составили 25-30% от всего личного состава.

Чистки по классовому принципу негативно влияли на качественный состав кадров, их моральное состояние и стабильность профессионального ядра коллективов. Особенно негативные последствия имело наличие «двойного стандарта» «при проведении аттестования различных должностных

³² Там же.

³³ Власть Советов. 1922. № 1-2. С. 50.

³⁴ Еропкин М.П. Развитие органов милиции в советском государстве. – М.: 1967. С. 40.

³⁵ СУ РСФСР. 1922. № 78. С. 982.

Кадровое обеспечение национальной безопасности

категорий личного состава, при котором руководящий состав милиции номенклатурного уровня выводился из-под юрисдикции ведомственных нормативных актов».³⁶

Нехватка сотрудников препятствовала улучшению их качественного состава кадров, поскольку «милиционеров слишком мало, даже не хватает для экстренных надобностей», в подразделениях часто совсем не проводились какие-либо занятия, в т.ч. строевые. Милицейские школы, почти не функционировали. В итоге низкая квалификация сотрудников, их неподготовленность к выполнению своих функциональных обязанностей непосредственным образом отражались на качестве расследования преступлений. По признанию руководителей милиции: «Приказы и распоряжения высших инстанций по мере возможности проводятся в жизнь, но с большим затруднением, ввиду отсутствия на местах подготовленного комсостава и достаточного количества милиционеров, как при Управлении областной милиции, так и на местах». В данном контексте утверждение о том, «что личный состав... состоит в большинстве из пролетарского и полупролетарского элемента, призванное подчеркнуть хорошие качественные характеристики милиции, выглядит насмешкой».³⁷

Острый некомплект милиции нередко заставлял руководство идти на прямое нарушение установленных правил комплектования. Очевидная нехватка лиц, добровольно избирающих службу в милиции, «ввиду необеспеченности ее жалованием и обмундированием», заставляла изыскивать иные пути ее пополнения. В нарушение приказа начальника Главного управления милиции от 27 сентября 1921 г. имелись «случаи временного приема милиционеров моложе 21 года»³⁸. Одним из наиболее слабых мест системы комплектования являлось отсутствие традиции службы и постоянного кадра опытных работников, способных передать свой опыт расследования преступлений молодым кадрам.

Неудовлетворительное снабжение в еще большей степени препятствовало созданию устойчивого ядра сотрудников, обладающих достаточным профессиональным опытом в расследовании. Соответственно, выявленная в ходе реорганизации нехватка была

очень опасной. Контингент случайно попавших, мало заинтересованных в службе, а потому слабо дисциплинированных милиционеров создавал почву для бездействия и малой эффективности работы милиции по расследованию преступлений. Так, в милицию шли в основном, рабочие и бедняки-крестьяне, т.е. элемент по своему социальному положению «стоящий наиболее на стороне советской власти, но материальное обеспечение до смешного мизерно. Маленькое жалование, зачастую, не выдавалось по три месяца, так что милиционер с семейством иногда сидит на одной картофелине. Паек выдается только на одного милиционера»³⁹.

«УПК РСФСР отводит милиции большую и значительную деятельность, а, между тем, этого закона на всю Северо-Двинскую милицию имеется только один экземпляр, когда он должен быть у каждого милиционера. УК РСФСР имеется только в управлениях, а милиционеры его то и не знают».⁴⁰

Факты, относящиеся к характеристике работы органов милиции и уголовного розыска нашли отражение в заключении организационного отделения административно-организационного отдела Главного Управления милиции «О результатах обследования милиции Юго – Востока РСФСР»: «В ноябре – декабре 1922 г. канцелярский аппарат был поставлен неудовлетворительно, караульная и постовая служба велись небрежно, строевые занятия не проводились, арестные дома содержались отвратительно, хранение вещественных доказательств было организовано из рук вон плохо, учет их велся неаккуратно, без проведения по книгам»⁴¹ и т.д.

Следует так же добавить, что в 1922 г. и особенно 1923 г. были зафиксированы массовые чисткой рядов милиции и уголовного розыска, в том числе и подразделений, осуществлявших расследование преступлений, которая сочеталась с сокращением личного состава, вызванным переводом на содержание за счет местных средств в соответствии с решением XI съезда РКП(б) в области финансового обеспечения.

Состоявшийся 17-25 апреля 1923 г. XII съезд РКП(б) уделил особое внимание необходимости улучшения работы советского государственного аппарата, его упрощению, удешевлению, построению на научных основах, исключая возможность бюрократических извращений и излишеств.

³⁶ Шамаров В.М. Государственная служба в милиции НКВД РСФСР (становление и развитие правовых и организационных основ). Дисс... д.ю.н. -М.: 1999. С. 16.

³⁷ ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 37. Д. 148. Л. 4.

³⁸ См. подр.: ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 37. Д. 148. Л. 17.

³⁹ Еженедельник советской юстиции. 1922. № 42. С. 7.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 44. Д. 1а. Л. 27.

«Только путем такого рода радикального изменения всей техники управления, – отмечалось в резолюции съезда, – искоренения всего ненужного и лишнего в нем, а также посредством энергичной чистки государственного аппарата, партия и государство в состоянии будут заставить государственный его обслуживать интересы рабочих и крестьян с максимальной полнотой, сделать государственный аппарат более близким и менее обременительным для трудящихся масс».⁴²

На основании решения съезда 3 мая 1923 г. СНК РСФСР принял постановление «Об упрощении структуры и сокращении штатов Народных комиссариатов и подведомственных им органов».⁴³

В итоге, сокращение численности милиции в результате реорганизаций 1922 – 1923 гг., ее загруженность различного рода побочными заданиями с неизбежностью привели к очевидным сбоям в борьбе с преступностью и расследованию преступлений.

21 августа 1923 г. приказом НКВД РСФСР, Управление Уголовного Розыска было расформировано, создан отдел Уголовного розыска в составе Центрального административного управления (ЦАУ). У отдела остались в основном те же функции, кроме ревизий и инструктирования, которые были переданы Инспекции ЦАУ, так же произошло сокращение штатов в центральном аппарате Уголовного Розыска: за 1923 г. с 244 до 96, затем до 80 человек. По республике в целом произошло сокращение за год с 11968 до 9000 человек.⁴⁴

Тем самым, уголовный розыск потерял основную часть сотрудников и уже не мог оказать какой-либо реальной помощи в расследования преступлений.

Милиция так же была в тяжелом положении. Зимой 1923 г. был произведен пересмотр личного состава. Например, при чистке по Архангельской губернии было уволено 75 человек, что составило 14% сотрудников милиции по губернии.⁴⁵ Крайняя текучесть личного состава замедляла повседневную работу, мешала повышению квалификации милицейского состава и сводила к нулю всю работу по политическому воспитанию милиционеров. Причиной такой текучести являлось продолжа-

ющаяся невозможность существования низшего состава на получаемое жалование.

Исходя из вышесказанного, следует заметить, что в работе по комплектованию НКВД РСФСР 1917 – 1923 гг. оформилась и была практически реализована целая система классовых приоритетов. В нее входило: утверждение власти за Советами, за рабочим населением страны, объединенным в городских и сельских Советах; закреплялось установление диктатуры пролетариата; руководствуясь интересами в основном рабочего класса, некоторые классы были лишены отдельных прав, которые они могли использовать «в ущерб интересам социалистической революции».

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

До середины 1918 г. о принципах отбора и назначения кадров ничего не сообщалось, Советы, исходя из складывающейся в регионе политической обстановки, самостоятельно определяли их в соответствии со «стратегической целью коммунистической партии по переустройству страны на социалистических началах». Поэтому, при наборе рабочей милиции, в том числе и подразделения, осуществлявшие предварительное расследование преступлений, использовались только общие принципы: добровольность и российское гражданство.

В 1918 – 1920 гг. в милиции сложилась система подбора, расстановки, обучения и воспитания кадров милиции (и в первую очередь руководящего состава) «по защите новой политической власти» в которой неукоснительно соблюдался принцип классовости.

Положение о рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 г. впервые разделило личный состав милиции на две категории: сотрудников – командный состав, следователей, агентов уголовного розыска, младших и старших милиционеров, и вспомогательный состав – канцелярских и технических работников.

К 1921 г. были установлены четкие критерии по подбору кадров милиции, определены основные аспекты кадровой функции, разграничена компетенция органов милиции, производивших предварительное расследование преступлений.

С августа 1921 г. комплектование органов милиции, в том числе и подразделений по осуществлению предварительного расследования преступлений, среди качеств, которые должны были иметь кандидаты (особенно на руководящих должностях), приоритет отдавался политическим, и только во вторую очередь рассматривались их деловые качества, а недопущение в ряды сотрудников царской полиции существенно

⁴² КПСС в резолюциях и решениях. Т. 2. С. 444.

⁴³ ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 44. Д. 1а. Л. 66.

⁴⁴ ГАРФ. Ф. Р – 393. Оп. 45. Д. 28. Л. 131.

⁴⁵ Еженедельник советской юстиции. 1923. № 37. С. 854.

Кадровое обеспечение национальной безопасности

снижало общий профессиональный уровень кадров, т.к. препятствовало приему на службу опытных оперативных работников, следователей, и др.

Острый некомплект милиции нередко заставлял руководство идти на прямое нарушение установленных правил, а неудовлетворительное снабжение в еще большей степени препятствовало созданию устойчивого ядра сотрудников, обладающих достаточным профессиональным опытом в расследовании.

Сокращение численности милиции в результате реорганизаций 1922 – 1923 гг., ее загруженность различного рода побочными заданиями привели к очевидным сбоям в сферах борьбы с преступностью и расследования преступлений.

Библиография:

1. Еропкин М.П. Развитие органов милиции в советском государстве. -М.: 1967.
2. Малыгин А.Я. Развитие кадровой функции органов советской милиции в период строительства социализма в СССР. -М.: Академия МВД СССР. 1979.
3. Мулукаев Р.С., Карташов Н.Н. Милиция России (1917 -1933 гг.): Историко-правовой очерк. Орел. 1995.
4. Первые годы Ленинградской милиции (сборник документов). Ленинград. Управление охраны общественного порядка. 1967.

5. Трукан Г.А. Рабочий класс и становление государственного аппарата Советской республики // Из истории гражданской войны и интервенции. 1917-1922 гг.: Сборник статей – М.: 1974.
6. Шамаров В.М. Государственная служба в милиции НКВД РСФСР (становление и развитие правовых и организационных основ): дис. ... д.ю.н.: 12.00.01. -М.: АУ МВД России. 1999.

References (transliteration):

1. Eropkin M.P. Razvitie organov milicii v sovetskom gosudarstve. -M.: 1967.
2. Malygin A.Ya. Razvitie kadrovoy funkicii organov sovetsoy milicii v period stroitel'stva socializma v SSSR. -M.: Akademiya MVD SSSR. 1979.
3. Mulukaev R.S., Kartashov N.N. Miliciya Rossii (1917 -1933 gg.): Istoriko-pravovoy ocherk. Orel. 1995.
4. Trukan G.A. Rabochiy klass i stanovlenie gosudarstvennogo apparata Sovetskoy respubliki // Iz istorii grazhdanskoy voyny i intervencii. 1917-1922 gg.: Sbornik statey – M.: 1974.
5. Shamarov V.M. Gosudarstvennaya sluzhba v milicii NKVD RSFSR (stanovlenie i razvitie pravovyh i organizacionnyh osnov): dis. ... d.yu.n.: 12.00.01. -M.: AU MVD Rossii. 1999.