

УДК 94(477.7):32

Формирование новой системы профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов УССР в 1920-е гг. (по материалам милиции Екатеринославщины)

Сливенко В.А.

*Днепропетровский национальный университет имени Олеса Гончара,
Днепропетровск (Украина)*

В настоящее время в Украине проводятся системные изменения в органах государственной власти. Реформирование системы профессионального образования сотрудников милиции актуально в контексте реформирования правоохранительной системы в целом. Существенную помощь в процессе формирования надежной правоохранительной системы государства может оказать исторический опыт, который позволит не повторять ошибок прошлого и учесть позитивные наработки.

Цель статьи – изучение опыта по созданию системы профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов в 1920-е гг., который может быть использован для реформирования существующей в Украине правоохранительной системы.

Материал и методы. *Статья подготовлена на основании материалов периодической печати и Государственного архива Днепропетровской области. В задачи исследования входили: анализ проблем кадрового обеспечения вновь созданной рабоче-крестьянской милиции; характеристика эффективности работы по ликвидации безграмотности правоохранителей; изучение процесса создания краткосрочных форм профобучения сотрудников внутренних дел; рассмотрение способов подготовки старшекласников и роли политсекретариата в разработке и проведении аттестации кадров правоохранительных органов. Основным методом является диалектический, также поставленные научные задачи были решены путем использования комплекса общенаучных методов: анализа, синтеза, обобщения и сравнительного.*

Результаты и их обсуждение. *В 1920-е гг. милиции остро не хватало грамотных, профессионально подготовленных работников. На начальном этапе от работников милиции ничего, кроме революционной сознательности и качеств закаленного бойца, не требовалось. Однако после резкого повышения уровня преступности остро встал вопрос наличия у сотрудников специальных профессиональных знаний. Возможность привлечения «старых» специалистов практически не применялась из-за крайней политизации вопроса. Наиболее эффективным решением проблемы стала организация системы краткосрочных форм профессиональной подготовки сотрудников. Однако создание краткосрочных курсов и спецшкол не смогло в полной мере удовлетворить потребности в подготовке специалистов. На местах по инициативе работников милиции организовывались и развивались различные формы правоохранительной подготовки старшекласников и добровольных помощников милиции.*

Заключение. *Таким образом, в течение 1920-х гг. в УССР были осуществлены значительные меры по организации специального образования работников милиции, что позволило в целом решить проблему повышения уровня профессиональной подготовки личного состава.*

Ключевые слова: *рабоче-крестьянская милиция, правоохранительные органы, профессиональная подготовка, специальное образование, краткосрочные курсы.*

(Ученые записки. – 2015. – Том 19. – С. 43–48)

Building a New System of Professional Training of the Police of the Soviet Ukraine in the 1920s (on the Document Basis of the City Police of Ekaterynoslav)

Slivenko V.A.

Dnipropetrovsk National Oles Honchar University, Dnipropetrovsk (Ukraine)

Today in Ukraine system transformations of state administration are underway. Reforms in the police professional training are very important in the context of the whole law enforcement system reform. Considerable assistance in the process of building a reliable law enforcements system of the state can be rendered by historical experience which will help eliminate the mistakes of the past and take into account positive achievements.

Адрес для корреспонденции: e-mail: slivenko63@mail.ru – В.А. Сливенко

The purpose of the article is studying the experience of building a system of professional training of the police in the 1920s, which can be implemented in the reform of the existing law enforcement system of contemporary Ukraine.

Material and methods. *The article is based on materials of periodicals and State Archive of Dnipropetrovsk Region. The objectives of the study included: analysis of the problems of staffing the police; characteristics of the efficiency of policemen's illiteracy elimination; study of the conditions of a new system of education, the study of the process of finding effective ways to improve the proficiency of the police. On the basis of the methodology of historical research, the main method of the work is dialectical. The scientific tasks have been solved by the use of complex scientific methods: analysis, synthesis, synthesis and comparison.*

Findings and their discussion. *The police did not have enough professional workers in the 1920s. At the initial stage nothing else but revolutionary consciousness and qualities of the stable combatant were necessary for the police officers. However, after the increase in crime rate acquisition of special professional knowledge by the police became important. «Old» experts were not involved in the work because of the extreme politicization of society. The most effective solution to the problem was the organization of short term forms of professional training. However, short term courses and schools were unable to meet the needs of professionals in their training. Locally, on the initiative of the police officers various forms of law enforcement training of high school students and volunteers were set up and developed.*

Conclusion. *Thus, during the 1920s, the leadership of the Soviet Ukraine did a lot on the organization of special training of police officers. This helped to solve the issue of improving the quality of professional training.*

Key words: *police, law enforcement units, professional training, special education, short-term courses.*

(Scientific notes. – 2015. – Vol. 19. – P. 43–48)

На современном этапе развития украинского общества главным условием поиска оптимальных путей повышения качества профессионального образования является наличие у высшего руководства политической воли для проведения системных изменений в органах государственной власти, к которым относятся и МВД. Одной из первоочередных задач в 2015 году является формирование обновленной эффективной власти, способной принимать системные и последовательные решения. В настоящее время завершен первый этап реформы судебной ветви власти; на заключительной стадии находится реформа уголовной юстиции; активно осуществляется работа над модернизацией законодательства [1].

Реформирование системы профессионального образования сотрудников милиции актуально в контексте реформирования правоохранительной системы в целом, поскольку ведомственные учебные заведения являются частью этой системы и перестраиваются в рамках общей концепции перестройки органов внутренних дел. По мнению политиков, начинать работу по реформированию необходимо с пересмотра принципов кадровой политики в структурах правопорядка Украины [2].

Исторический опыт свидетельствует о том, что кадровая политика периода социальных преобразований всегда была рискованной. Процесс кадровой «чистки» разворачивается против коррупционеров, оставшихся во власти. По мнению ученых-юристов, характер «чисток» всегда является квазиправовым. Именно это и позволяет реформированию быть в той или иной степени достаточно эффективным. В то же время самой большой проблемой, тормозившей реформирование властных структур, являлись именно но-

вые кадры. Это выбор между «революционной» активностью новых выдвиженцев и профессионализмом старых кадров, которые не выступали против демократических преобразований. Принципиально новых кадров, не «погруженных» в местную ситуацию, всегда мало. Именно поэтому подготовка новых специалистов остается главной проблемой кадровой политики [3].

Существенную помощь в процессе формирования надежной правоохранительной системы государства может оказать исторический опыт, который позволит не повторять ошибок прошлого и учесть позитивные наработки.

Цель статьи – изучение опыта по созданию системы профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов в 1920-е гг., который может быть использован для реформирования существующей в Украине правоохранительной системы.

Отдельные аспекты становления системы специального образования в правоохранительных органах УССР в 1920-х гг. освещались в работах известных ученых: В.Н. Алтуева, Я.Ю. Кондратьева, П.П. Михайленко, О.Д. Святоцкого, К.В. Сесемко, А.К. Соколова, Н.Г. Старченко и др. Но вопросы организации новой системы образования правоохранителей освещаются в этих трудах фрагментарно и преимущественно имеют идеологизированный характер.

Материал и методы. Статья подготовлена на основании материалов периодической печати и Государственного архива Днепропетровской области. В задачи исследования входили: анализ проблем кадрового обеспечения вновь созданной рабоче-крестьянской милиции; характеристика эффективности работы по ликвидации безграмотности правоохранителей; изучение

процесса создания краткосрочных форм профобучения сотрудников внутренних дел; рассмотрение способов подготовки старшекласников и роли политсекретариата в разработке и проведении аттестации кадров правоохранительных органов. Основным методом является диалектический, также поставленные научные задачи были решены путем использования комплекса общенаучных методов: анализа, синтеза, обобщения и сравнительного.

Результаты и их обсуждение. Среди ряда актуальных вопросов, которые возникали перед правоохранительными органами Украины в 20-е гг. XX в., можно выделить проблему кадрового обеспечения. Ее решение существенно осложнялось тем, что острая нехватка финансовых ресурсов, продолжавшаяся Гражданская война, борьба с повстанцами и уголовной преступностью не позволяли обеспечить качественный отбор сотрудников правоохранительных органов. Высокий социальный статус и широкие полномочия правоохранителей привлекали в их ряды авантюристов и даже преступников.

Кроме того всеобщее послевоенное обнищание и голод часто вынуждали и рядовых милиционеров, и их руководителей, используя служебное положение, заниматься поборами. Конфискованное в качестве вещественных доказательств имущество правонарушителей, если и доходило до следствия, часто разворовывалось прямо из камеры хранения в отделениях милиции. В опубликованных материалах расследования в 1921 г. сообщалось: «Начальник губернского уголовного розыска г. Екатеринослава К. Айляров и сам воровал и другим давал, а его жена вообще распоряжалась конфискованным как своим. Влияние ее было так велико, что порой она отменяла приказания мужа. Сотрудники угрозыска подчинялись ей беспрекословно» [4, с. 3]. Газета «Коммунист» от 21 декабря 1921 г. писала о том, что через полтора года после основания рабоче-крестьянской милиции «милиционеры представляли собой толпу людей, сплошь недисциплинированных, неподготовленных, босых и раздетых». Пытаясь хоть как-то исправить положение с полной правовой безграмотностью правоохранителей, Наркомост УССР даже направил на места циркуляр № 45 от 28.12.1920 г., в котором разъяснялись самые элементарные понятия о порядке производства следственных действий, ведения документации, изъятия и хранения вещественных доказательств, их движение по инстанци-

ям [5, с. 1]. По этой же причине оказалось невозможным и быстрое создание новой системы образования, адекватной потребностям правоохранительной практики. Единственным в тех условиях источником пополнения рядов милиции хоть сколько-нибудь квалифицированными работниками оставалось привлечение «старых» специалистов. Однако эта возможность практически не использовалась из-за крайней политизации вопроса. Применять опыт представителей царской полиции даже в незначительной степени оказалось невозможным вследствие того, что согласно теории пролетарской революции все звенья государственного механизма, которые выполняли карательные функции, подлежали обязательной ликвидации.

Первоочередной задачей кадровой работы того времени стала необходимость ликвидации неграмотности и малограмотности сотрудников. Существенную помощь в этом оказало Общество ликвидации безграмотности. Приказом начальника Екатеринославской губернской милиции от 17 апреля 1921 г. был объявлен порядок посещения сотрудниками городской милиции школ ликвидации безграмотности. Школу при центральном клубе милиции посещали работники уголовного розыска, промышленной милиции, милиции охраны общественного порядка центральных районов города. Такие же школы открылись и в других районах Екатеринослава. Занятия проводились с 17 до 19 часов ежедневно за исключением праздников [6, с. 213]. В результате эти меры позволили к 1925 г. полностью ликвидировать неграмотность командного состава милиции, а до начала 1930-х гг. и всех рядовых милиционеров.

Кроме революционной сознательности и качеств закаленного бойца, от работников милиции требовалось и наличие специальных знаний. Поэтому следующим этапом процесса совершенствования профессиональной подготовки милиционеров стала организация мер по повышению их квалификации.

Наиболее эффективным способом решения проблемы подготовки сотрудников органов внутренних дел стала организация системы краткосрочных форм профобучения. Для этого уже в марте 1921 г. распоряжением Главного управления милиции УССР были учреждены губернские школы командного состава. Для них были разработаны учебные планы, программы и штаты курсовой подготовки. Устанавливался трехмесячный срок обучения. Курсанты изучали общеобразовательные предметы, основы юридических дисциплин,

серьезное внимание уделялось военной и специальной подготовке [7, с. 258].

В Екатеринославе краткосрочные курсы милиционеров и комсостава организовали в июле 1921 г. Учебный процесс был рассчитан на подготовку 300 курсантов в течение шести недель. А уже с 1 августа того же года организовали трехмесячный курс обучения для отдельной роты командного состава численностью до 100 человек. Кроме этого, в августе были организованы филиалы курсов в крупных уездных центрах губернии. В конце августа 1921 г. начальник губернской милиции Екатеринослава докладывал о первом успешном выпуске краткосрочных курсов в отчете «Об улучшении состояния милиции» [8, с. 97–106].

Большое значение для повышения профессионального уровня правоохранителей имело постановление Совета труда и обороны от 20 апреля 1921 г. о переводе красноармейцев на службу в милицию. Бывшие кадровые военнослужащие хорошо владели строевой, огневой и боевой подготовкой. Именно это обстоятельство и сделало возможным введение не фундаментальной подготовки, а кратко-срочных курсов.

Курсы в Екатеринославе обеспечивали кадрами все крупные уезды губернии, где филиалы не покрывали потребности. Впоследствии планировалось охватить такой курсовой переподготовкой всех милиционеров. В сентябре 1921 г. губернский рупор большевиков газета «К труду» писала о том, что главная цель курсов – дать правоохранителям не только хорошую военную (теоретическую и строевую) подготовку, но и воспитать из них сознательных защитников советской власти и всего трудящегося населения, как городского, так и сельского [9, с. 2].

К октябрю 1921 г. на курсах подготовили 428 младших милиционеров, из которых 167 человек оставили в г. Екатеринославе, а остальных распределили по уездам и волостям губернии. В конце 1921 г. еще 1692 красноармейца прибыло из разных частей для пополнения рядов милиции в губернию. После зачисления в штат они также направлялись на курсы. Для получения полноценного опыта практической работы курсанты, начиная со второй недели учебы, привлекались к патрулированию и осуществлению постовой службы в городе. Также при курсах была организована показательная строевая группа [8, с. 61].

В начале 1922 г. Главное управление милиции Украины реорганизовало окружные курсы младшего комсостава в специальную школу милиции. Занятия проводились в форме докла-

дов, лекций, собеседований, дискуссий, практических заданий. Особое внимание уделялось таким темам, как проведение дознания, составление и оформление протоколов, решение задач, способствующих развитию навыков и умения быстро ориентироваться в различных криминальных ситуациях [10, с. 92].

Острая необходимость повышения эффективности борьбы с грабежами и бандитизмом выдвинула задачу поиска путей повышения профессионального уровня оперативных работников уголовного розыска и судебно-следственной милиции. Для того чтобы в полной мере использовать новейшие научные методы предупреждения и раскрытия преступлений, в начале 1922 г. сначала в Харькове, а потом и в других губернских центрах были открыты специальные курсы для оперативных сотрудников. На учебу принимали только перспективных работников, имеющих позитивную аттестацию и рекомендацию на повышение в должности после курсов. К началу 1925 г. большая часть милиционеров прошла обучение. Результат немедленно сказался на повышении эффективности работы милиции: улучшились показатели раскрываемости правонарушений и профилактической работы; значительно снизился уровень преступности. Если в 1925 г. в УССР было раскрыто 66% всех зарегистрированных преступлений, то в 1926 г. – 87,3%. Наметился спад уровня самого распространенного вида правонарушений – уличной преступности [11, с. 29–34]. В марте 1920 г. в структуре Главного управления милиции УССР было образовано новое подразделение – политсекретариат, который являлся надзорным органом и собирал информацию о политическом состоянии органов милиции и розыска. Свою роль он сыграл и в становлении новой системы специального образования. 22 марта 1922 г. между политсекретариатами милиции УССР и РСФСР было заключено первое соглашение о сотрудничестве. Оно предусматривало обмен опытом политико-просветительской работы, изучение и обсуждение приказов, инструкций, программ школ и курсов. Делегированным работникам политсекретариатов предоставлялись широкие права по изучению организации работы на местах, также предусматривался обмен ежемесячными докладами и статистическими отчетами [11, с. 24–25].

Важным направлением сотрудничества стало формирование критериев отбора кандидатов на курсы. Впоследствии они послужили основанием для проведения так называемых «чисток», массово начавшихся в органах вла-

сти в 1922 г. 2 января 1923 г. Всеукраинский центральный исполнительный комитет провозгласил начало Всеукраинской чистки милиции. Причиной отказа в позитивной аттестации могли стать: служба в полиции и белой армии, дезертирство из рядов Красной Армии, взяточничество, непригодность к службе по социальному происхождению, возрасту, «излишней интеллигентности» и др.

Одним из основных итогов сотрудничества политсекретариатов стала разработка «Инструкции о порядке переаттестации и доукомплектования личного состава милиции». В документе определялась главная цель «чистки» – «выяснение у сотрудников степени пролетарской классовой сознательности, социального происхождения, индивидуальных способностей, профессиональной милицейской подготовки и морального уровня». Чистка 1923 г. завершила процесс «пролетаризации» правоохранительных учреждений: «милиция после чистки приобрела более оформленную пролетарскую физиономию» [4, с. 3].

Наряду с «чистками» в милиции продолжалась активная политизация учебно-воспитательного процесса системы специального образования. Политинспекции значительно ужесточили требования к кандидатам в школы и на курсы милиции. При отборе кандидатов во Всеукраинскую школу комсостава милиции и уголовного розыска рекомендовалось руководствоваться следующими правилами: в первую очередь, отправлять членов и кандидатов в члены ВКП(б); во вторую – рабочих; в третью – крестьян-бедняков. Преимущество имели прошедшие службу в Красной Армии, в возрасте от 21 года до 35 лет, «морально устойчивые», годные по состоянию здоровья, грамотные (умеющие свободно читать и писать, знать четыре действия арифметики, владеть украинским языком). Кроме того к рекомендации кандидата на обучение прикладывалось письменное обязательство о том, что он должен выполнять все правила и предписания школы, проучиться в ней один год и после окончания не менее двух лет прослужить в рядах милиции. Перед рассмотрением заявлений кандидаты подвергались медицинскому осмотру и экзамену по политграмоте. Для этого на местах назначались специальные комиссии, состоящие из начальника губмилиции, политинспектора и врача. Акт о сдаче экзамена также прилагался к документам. Ответственность за полное соответствие кандидата на обучение требованиям цирку-

ляра возлагалась персонально на начальника губмилиции [11, с. 72]. Однако, как показала правоохранительная практика на местах, открытые властью курсы и школы не смогли в полной мере удовлетворить потребности в подготовке специалистов. На местах по инициативе работников милиции организовывались и развивались различные формы правоохранительной подготовки старшекласников. В 1924 г. в центральных районах крупных городов для добровольных помощников правоохранителей при отделах милиции создавались кружки, программа обучения для которых была разработана политинспекцией [11, с. 103]. Качественный уровень профессиональной подготовки личного состава сначала удалось поднять в губернских городах. Достаточно отметить следующее: если в 1922 г. в составе милиции г. Екатеринослава было 20% неграмотных, то в 1925 г. осталось 3,5%, а в 1926 г. – 0,5%. К 1925 г. практически весь командный состав городской милиции имел специальную милицейскую подготовку [12, с. 162]. С 1926 г. Главным управлением милиции и уголовного розыска УСССР были введены обязательные ежегодные инструкторские занятия. Их программа предусматривала разностороннюю подготовку милиционеров: военную, юридическую, политическую, специальную. Сотрудники, не усвоившие программу занятий, могли быть уволены по служебному несоответствию, а тем, кто прошел обучение успешно, «в первую очередь предлагалось продвижение по службе и право на поступление в школы НКВД». А с 1928 г. было введено обязательное месячное обучение на подготовительных курсах всех принятых на службу в милицию [10, с. 95]. Процесс формирования единой системы профессионального обучения правоохранителей завершился только к концу 1920-х гг. Был осуществлен ряд мероприятий по дальнейшему развитию системы профессиональной подготовки: открытие высших учебных заведений, увеличение числа специальных школ милиции и количества обучающихся в них, организация системы заочного обучения. Формирование системы высших учебных заведений правоохранительных органов было призвано готовить кадры всех уровней и специализаций. Юридический факультет в составе Екатеринославского университета был образован в июле 1918 г., но в 1920 г. его закрыли в связи с реорганизацией университетов в институты народного образования. Поэтому лучшие сотрудники милиции Екатеринославщины получали направление в Харьковский институт

народного хозяйства (ХИНХ), в котором с 1920 г. на правовом факультете велась подготовка специалистов и руководителей для органов внутренних дел. Несмотря на то, что дисциплина учебного процесса была низкой, невысокие зарплаты зачастую вынуждали преподавателей формально относиться к занятиям, ХИНХ был крупнейшим и наиболее престижным высшим учебным заведением Украины. С 1929 г. специальная подготовка для сотрудников всех без исключения уровней милицеейской деятельности была организована в Харьковском институте советского строительства и права [10, с. 102].

С конца 1920-х гг. начался новый этап в обучении и воспитании милицеейских кадров. Все школы старшего и среднего начальствующего состава были постепенно переведены на двухгодичное обучение. Говоря о данном периоде истории милиции, нельзя не упомянуть о том, что в мае 1931 г. декретом СНК СССР утвердили первое общесоюзное Положение о рабоче-крестьянской милиции, в котором вопросы кадровой политики и специального обучения сотрудников также нашли свое отражение.

Заключение. Таким образом, в 1920-е гг. милиции не хватало грамотных, профессионально подготовленных работников. На начальном этапе формирования правоохранительных структур от работников милиции, кроме революционной сознательности и качеств закаленного бойца, ничего не требовалось. Однако после резкого повышения уровня преступности остро встал вопрос наличия у сотрудников специальных профессиональных знаний и навыков. Возможность привлечения «старых» специалистов практически не использовалась из-за крайней политизации вопроса. Наиболее эффективным решением проблемы стала организация системы краткосрочных форм профессионального обучения. Однако курсы и спецшколы милиции не смогли в полной мере удовлетворить потребности в подготовке специалистов. На местах по инициативе работников милиции организовывались и развивались различные формы правоохранительной подготовки старшекласников и добровольных помощников милиции. К концу 1920-х гг. процесс формирования единой системы профессионального обучения правоохранителей в УСРР был в основном завершен. Были осуществлены мероприятия по дальнейшему развитию системы подготовки правоохранителей: открыты высшие

учебные заведения, увеличено число специальных школ милиции и количество обучающихся в них, организована система заочного обучения, что позволило в целом решить проблему повышения уровня профессиональной подготовки личного состава.

Литература

1. Порошенко, П.А. Ключевые задания власти Украины на 2015-й год / П.А. Порошенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа URL: <http://www.corruption.net/novini/item/11603-poroshenko-nazval-klyuchevye-zadaniya-vlastej-ukrainy-na-etot-god>. – Дата доступа: 12.01.2015.
2. Лебедь, М.Н. «Новая» кадровая политика МВД / М.Н. Лебедь [Электронный ресурс]. – Режим доступа URL: <http://ua.racurs.ua/519-kadrova-polityka-mvs>. – Дата доступа: 12.11.2014.
3. Дацюк, С.И. Кадровая политика революции / С.И. Дацюк [Электронный ресурс]. – Режим доступа URL: <logs.pravda.com.ua/authors/datsuk/548ac065012e7>. – Дата доступа: 01.12.2014.
4. Материалы расследования злоупотреблений начальника Екатеринославского губернского уголовного розыска К. Айлярова // Звезда. – 1923. – № 179. – С. 3.
5. Государственный архив Днепропетровской области (далее ГАДО). – Ф. Р-61. Управление Екатеринославской губернской милиции. – Оп. 36. – Д. 1. Циркуляр Наркомюста УССР, 1921 г., 194 с.
6. ГАДО. – Ф. Р-468. Управление Новомосковской городской милиции. – Оп. 1. – Д. 4. О борьбе с неграмотностью, 1921 г., 294 с.
7. ГАДО. – Ф. Р-457. Управление Павлоградской городской милиции. – Оп. 1. – Д. 10. Об улучшении боеспособности милиции, 1921 г., 312 с.
8. ГАДО. – Ф. Р-59. Управление Екатеринославской губернской милиции. – Оп. 1. – Д. 11. О проведении занятий с комсоставом и милиционерами, 1922 г., 148 с.
9. Курсы милиции // К труду. – 1921. – № 171. – С. 2.
10. Алтуев, В.М. Из истории деятельности Екатеринославской губернской милиции по ликвидации уголовной преступности в период восстановления народного хозяйства // Науч. вестн. ДГУВД. – 2005. – № 2(21). – С. 91–103.
11. ГАДО. – Ф. Р-1. Екатеринославский губком КП(б)У. – Оп. 1. – Д. 1863. Доклады управления милиции и уголовного розыска, 1924 г., 117 с.
12. ГАДО. – Ф. Р-416. Днепропетровский горисполком. – Оп. 1. – Д. 9. О мерах по борьбе с преступностью, 1926 г., 194 с.

Поступила в редакцию 18.03.2015 г.