

**Правовые основы
организации
и деятельности
милиции Украины
в 1917 - 1941 гг.**



1988

*В министерстве
Л. П. Тимченко
Луганск*

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ
ЛУГАНСКИЙ ИНСТИТУТ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

А.П.Тимченко

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МИЛИЦИИ УКРАИНЫ
В 1917-1941 гг.

Учебное пособие

Луганск
Редакционно-издательский отдел ЛИВД
1998

УДК [3.51.74/.76(09)(111) + 941/1] (0)83
Т- 41

Тимченко А.П. Правовые основы организации и деятельности милиции Украины в 1917-1941 гг. Учебное пособие. Луганск: РИО ЛНУВД, 1998. 86 с.

ISBN 966-7448-04-5

В пособии поэтапно излагаются правовые основы организации деятельности милиции Украины с момента создания этого органа, обозначены вехи законодательного совершенствования с учетом исторической и экономической обстановки и накапливаемого опыта работы во всех сферах ее деятельности.

Пособие рассчитано на слушателей и курсантов учебных заведений МВД Украины, научных и практических работников органов внутренних дел.

Одобрено и рекомендовано к опубликованию кафедрой истории государства и права Национальной академии внутренних дел Украины (прот. №9 от 6.03.98).

Рецензенты: д-р юрид. наук, профессор **Н.М.Дорогих**,
канд. юрид. наук, доцент **С.Т.Гончарук**
(Национальная академия внутренних дел Украины)

ISBN 966-7448-04-5

© Луганский институт внутренних дел, 1998

Крупный и передовой отряд бывшей советской милиции - милиция Украины ежегодно 10 ноября праздновала свой профессиональный праздник. Его отправная точка - принятое 10 ноября 1917 г. НКВД РСФСР постановление "О рабочей милиции". Являясь нормативно-правовым актом, обладающим учредительной силой, оно возлагало на Советы как органы государственной власти обязанность организации рабочей милиции, вооруженных формирований пролетариата, призванных охранять революционный порядок и обеспечить полномочие Советов. Но это касалось России.

В Украине события развивались совсем не так, как освещалось в различных источниках раньше, вплоть до распада в августе 1991 г. советской империи, так как работы многих неудобных тоталитарному государству авторов (в том числе и украинских) находились в спецхранах, а большинство архивных документов были засекречены, свободного доступа к ним не было. Центральная Рада не поддержала большевиков и осуждала их за насильственное осуществление в октябре 1917 г. государственного переворота. Она заявила также о недопустимости перехода власти как в центре, так и на местах в руки Советов. Это означало разрыв Центральной Рады с Советами и ее противостояние созданному в Петрограде Совету Народных Комиссаров. Безусловно, СНК РСФСР не мог быть безразличным к антибольшевистской политике руководства

Центральной Радой и в начавшейся в Украине борьбе за установление советской власти. 17 октября 1917 г. в Киев по телеграфу была передана поинициалам В.Финшам и Л.Троцким телеграмма с ультиматумом Центральной Раде.¹ Генеральный секретариат с советами Малой Рады 18 декабря отверг все требования СНК. Более того, решено было прекратить поставку хлеба России и организовать свою денежную систему. После этого началась украинско-большевистская война. Большевики вели ее от имени провозглашенной I Всеукраинским съездом Советов 25 декабря 1917 г. в Харькове Украинской советской республики. Борьба за независимость Украины и за ее государственность продолжалась с перерывами почти четыре года и в конечном итоге, к сожалению, была проиграна. Выиграли ее большевики. В Украине была установлена советская власть и повсеместно осуществлялось социалистическое строительство.

Рабоче-крестьянская милиция была создана почти по всей Украине, где к марту 1918 г. утвердилась советская власть. Создавалась она преимущественно Советами, военно-революционными комитетами, отделами по борьбе с контрреволюцией при местных комитетах бедноты. Организация и деятельность милиции осуществлялась на основании принимаемых этими органами нормативно-правовых актов и распространяемых на территорию Украины в соответствии с решениями I Всеукраинского съезда Советов декретов, распоряжений и постановлений органов власти и управления РСФСР. Но необходим был нормативно-правовой акт, который бы регламентировал единообразное создание милиции в масштабе всей Украины, придавал бы этому процессу организованный характер. Его появление обуславливалось и сложностью исторической обстановки в Украине (на это уже обращалось внимание). Советская власть насаждалась здесь большевиками силой - это, во-первых, а, во-вторых, одним из важней-

ших условий ее упрочения, являлось обеспечение твердого революционного порядка. Обеспечить его могла созданная повсеместно в Украине милиция.

5 февраля 1919 г. украинское правительство на своем заседании обсудило вопрос о необходимости организации милиции в общегосударственном масштабе и приняло постановление, которое 9 февраля было опубликовано как декрет СНК УССР "Об организации милиции". В нем говорилось: "В целях охраны революционного порядка и личной безопасности граждан, а также для борьбы с уголовными преступными элементами... СНК постановляет: организовать на территории республики рабоче-крестьянскую советскую милицию. Народному комиссариату внутренних дел поручается в кратчайший срок приступить к проведению в жизнь настоящего декрета."²

Положительным было уже само появление декрета, который являясь правовым актом высшего исполнительно-распорядительного органа государства и обладая учредительной силой, юридически закрепил создание в Украине органа охраны общественного порядка.

Тем не менее, несмотря на большую важность и достоинства правительственного декрета, ему присущи были и отрицательные черты, так как он не решал многих вопросов: в нем ничего не сказано о принципах организации милиции, об организационных формах, где именно необходимо ее создавать, кем она должна комплектоваться, в ведении каких органов милиция должна находиться и т.п.

Многих вопросов не решала и утвержденная 10 марта 1919 г. III Всеукраинским съездом Советов Конституция УССР. В Конституции комплектация органов государственной власти и органов государственного управления различного уровня в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью не получила юридического закрепления, так как организация органа охраны

¹ См: Пагаєвський І. Історія Української держави двадцятиго століття. - К.: Укр. письменник, 1993. - С.92-94.

² ЦДАОР УССР, ф.2, оп.1, д.15, лл.17, 34; Известия Временного рабоче-крестьянского правительства Украины и Харьковского Совета рабочих депутатов, 1919, 9 февраля; СЗ УССР. - 1919. - №7. - С.96.

общественного порядка в общесоюзареспубликанском масштабе еще только началась, шел процесс определения основных функций милиции, разрабатывалась ее организационная структура, к этому времени еще не был накоплен опыт работы милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Поэтому законодатель ограничился рядом норм самого общего характера, зафиксировав конституционной основой организации и деятельности не только милиции, но и органов внутренних дел в целом. Статья 6, например, устанавливала, что ведению центральной советской власти в Украине подлежат все вопросы общесоюзареспубликанского значения, и в частности общее руководство внутренней политикой. Что касается системы органов внутренних дел, то это правомочие центральных (высших) органов государственной власти республики проявилось в возложении на НКВД, направлявшего деятельность и общей милиции, таких обязанностей, как охрана революционного порядка в городах и селах, принятие мер по предупреждению и пресечению нарушений этого порядка, обеспечение выполнения требований декретов и постановлений советской власти, содействие другим государственным органам в осуществлении возложенных на них задач, наблюдение за выполнением санитарных правил, состоянием дорог и порядком движения по ним и др.

В Конституции получили свое закрепление основы организации и деятельности системы органов внутренних дел украинского государства. В соответствии со смыслом статей 14 и 15, в качестве центрального органа системы закреплялся НКВД УССР.

Закреплен был в Конституции и один из основных принципов в организации и деятельности органов внутренних дел - принцип демократического централизма. Так, статьи 10, 11 и 12 гласили, что съезд Советов является высшей властью Украинской ССР. В период между съездами таковой властью является Всеукраинский Центральный Комитет Советов (ВЦИКС) съезды и ВЦИКС дают общее направление деятельности Рабоче-крестьянского правительства и всех органов советской власти в Украине.

ВЦИКС ответственен перед Всеукраинским съездом Советов. Совет Народных Комиссаров ответственен перед Всеукраинским съездом Советов и ВЦИКС. А статьи 18 и 19 закрепляли положение, что на местах в рамках своего ведения съезды Советов (губернские, уездные и волостные) являются высшей в пределах данной территории властью, а в период между съездами такой властью являются соответствующие исполнительные комитеты (исполкомы). Срок и порядок избрания местных органов советской власти, норма представительства и общее положение относительно внутренней организации этих органов, разграничение предметов власти и ведомства между ними, равно как разграничение таковых между ними и органами центральной советской власти устанавливается ВЦИК Советов.

К сожалению, в Конституции не нашел юридического отражения такой важный принцип руководства в органах внутренних дел, как индивидуальная ответственность за порученное дело, единоначалие при коллективном обсуждении принимаемых решений. О коллегиях при наркоматах даже не упоминалось, не одна из статей не предусматривала регламентацию взаимоотношений между ними и Совнаркомом. В отличие от Конституции РСФСР 1918г.³, ничего не было сказано и о количестве народных комиссаров, они здесь не перечислялись.

Необходимо также отметить, что в первой, второй, третьей и двадцать первой статьях Конституции законодателем сознательно и преднамеренно закреплялись положения, ущемлявшие и нарушавшие права некоторых категорий граждан Украины, что противоречило смыслу ее же двадцать второй и тридцать второй статей. Более того, во второй статье записано, что задачей диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства является осуществление перехода от буржуазного строя к социализму путем проведения социалистических преобразований и систематического подавления всех контрреволюционных поползнове-

³ См.: Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов, 1918, 19 июля, С.43-45, 47.

ний со стороны имущих классов. Данные положения Конституции, во-первых, способствовали осуществлению грандиознейшего и неслыханного в истории человеческого эксперимента, потерпевшего в конечном итоге крах, а во-вторых, отрицательно сказались в будущем на находящихся тогда еще в стадии становления органах НКВД, состав которых входила и милиция. Эти органы впоследствии стали частью созданного большевиками могущественного тоталитарного государства, проводившего с помощью политику геноцида против своего народа.

И все же анализ положений Конституции УССР 1946 дает основание говорить о том, что программа правоуправления организации и деятельности основных звеньев государственного механизма, в том числе органов внутренних дел и милиции, была намечена.⁴

Нет сомнений в том, что в связи с разрешившимся строительством украинской милиции юридическое оформление основ ее организации и деятельности имело важное значение. Но ни декрет, ни Конституция в достаточной мере этого не делали. Поэтому в их развитие НКВД УСРР разработал "Инструкцию по организации советской рабочей-крестьянской милиции" и своим циркуляром с 23 марта 1919 г. ввел ее в действие. Она устанавливала единую для всей Украины организационно-правовые формы и построения милиции. Вся существовавшая на территории Украины милиция должна была реорганизоваться и действовать в соответствии с нормами и положениями, содержащимися в инструкции. Отступления и исключения допускались лишь в штатах милиции, которые составлялись в зависимости от местных условий, с особого на то согласия Управления советской милиции и Народного Комисариата внутренних дел.

В инструкции (ст.3) было записано, что рабочая-крестьянская милиция является исполнительным органом

центральной власти на местах. Это определило статус милиции как важного звена единого государственного аппарата, построенного на началах демократического централизма. Конкретным его выражением в организационном отношении милиции явилось "двойное" подчинение ее органов. Они находились в непосредственном ведении местных Советов и подчинялись общему руководству НКВД Украинской республики по подотделу Управления советской милиции. Такое построение аппарата милиции вело к установлению тесной связи органов милиции с Советами, а через них - с широкими массами, позволяло трудящимся участвовать в работе милиции и контролировать ее деятельность.

Инструкция определяла организационную структуру и численность органов милиции в центре и на местах - в уездах, уездах и городах.

В 1919 г. выяснилось, что для руководства и управления деятельностью милиции при отделе местного управления НКВД УССР как подотдел создается Управление советской рабочей-крестьянской милиции. Определялась ее компетенция, которая характеризовалась такими тремя тесно связанными между собой *сторонами деятельности*:

1) *лицейная деятельность*, состоявшая в осуществлении повседневного руководства органами милиции, в претворении в жизнь намеченных мероприятий, направленных на совершенствование организации и деятельности милиции и обеспечение общественной безопасности и революционного порядка;

2) *издание правовых актов* (в правотворческой практике милиции основное место занимали два вида правовых актов: приказы и инструкции, которые по своей юридической природе были административно-правовыми актами, регламентировавшими различные стороны деятельности украинской милиции);

3) *контрольно-надзорная и финансово-сметная деятельность*, включавшаяся в проверку и ревизии органов милиции, а также в составлении сметных предположений на содержание милиции.

⁴ См.: Конституция Украинской ССР /Утверждена III Всеукраинским съездом Советов 10 марта 1919г. / - ВКН.: История советской конституции /В документах/ 1917 - 1956. - М.: Госюриздат, 1957. - С.192-198.

революционного порядка. В частности, в статье 8 говорится, что в период времени окончательного приписания граждан к месту жительства (облагодетельствования) милиции на местах на основе добровольной службы, а также, где это было необходимо по местным условиям, и на основе принуждения, из граждан организовывались отряды милиции, которые находились в распоряжении органов управления уездных или городских исполнительных комитетов. Рабочие и трудящиеся крестьяне из числа добровольных отрядов милиции должны были осуществлять охрану революционного порядка на общественных началах и безвозмездно, так как никаких средств на их содержание не выделялось.⁶ В случае необходимости отряды милиции привлекались к выполнению функций по охране общественного порядка. При исполнении своих обязанностей они всецело подчинялись начальнику милиции. Думается, что отношения властвования и подчинения, которые складывались между органами милиции и добровольными отрядами милиции в характерных в то время для Украины чрезвычайных условиях, когда ее аппарат милиции находился в стадии становления, наиболее полно отвечали требованиям времени и способствовали обеспечению общественной безопасности и революционного порядка.

Все работники милиции при исполнении своих служебных обязанностей вооружались холодным оружием и револьверами (местные Советы по своему усмотрению могли заменить оружие винтовками) и должны были носить установленную форму или отличительный знак.

Инструкцией (ст.16) раскрывалась классовая природа украинской милиции как государственного органа, стоящего на страже интересов рабочего класса и беднейшего крестьянства.

⁶ В ст.26 инструкции было сказано только о расходах на содержание органов уездной и городской милиции, которые оплачиваются по счетам в половинном размере из средств Государственного Казначейства и в половинном размере из местных средств, отпускаемых местным Советом, и что за счет государства оплачиваются обмундирование и снаряжение милиции, а также конный фураж.

Узрешся круг прав и обязанностей милиции. Определены ее главная обязанность, которая заключалась в обеспечении общественной безопасности и революционного порядка. Она конкретизировалась путем установления *предметов ведения милиции* (ст.17):

1) предупреждение и пресечение нарушений порядка, установленного советской властью, ее декретов и распоряжений;

2) строгое наблюдение за исполнением всеми гражданами декретов, законов и распоряжений центральной рабоче-крестьянской власти по учету, распределению и соблюдению твердых цен на продукты промышленности и сельского хозяйства;

3) своевременное оповещение населения о распоряжениях органов советской власти;

4) содействие органам советской власти в осуществлении ими возложенных на них обязанностей;

5) составление актов и протоколов о нарушении порядка, преступлениях, проступках и происшествиях, обнаруженных как самой милицией, так и ставших ей известными по заявлению учреждений и граждан;

6) наблюдение за выполнением санитарных правил и мероприятий, предпринимаемых органами здравоохранения, врачебными коллективами и местными органами советской власти;

7) обеспечение порядка в местах общего пользования, наблюдение за исправным состоянием дорог, мостов, гатей, улиц, площадей и пр., а также надзор за порядком движения по ним;

8) принятие мер к охране безопасности и порядка во время пожаров, наводнений и других стихийных бедствий, а также помощь при несчастных случаях;

9) выдача в случаях, предусмотренных центральной рабоче-крестьянской властью, удостоверений личности, трудовых книжек и других удостоверений, справок, сведений и свидетельств;

10) привлечение граждан для оказания помощи при стихийных бедствиях, несчастных случаях, отдельных контрреволюционных выступлениях;

11) на милицию возлагались также обязанности по осуществлению дознания по уголовным делам и оказанию содействия судебным органам в исполнении приговоров.

К предметам ведения милиции *по линии уголовного розыска* (ст.18), возглавляемого одним из помощников начальника уездной или городской милиции, относились:

1) производство обысков и дознания по уголовным делам под руководством народных судей и следователей, а также по дознаниям, ведущимся по инициативе милиции, наблюдение за всякого рода подозрительными в уголовном смысле элементами, производство обысков, выемок, задержаний (по ордерам, подписанным начальником милиции, причем в каждом случае задержания милиция составляет протокол с точным обозначением места, дня и часа, основания применения этой меры, направляя материал о задержании в следственную инстанцию не позже суток с момента задержания);

2) представление суду по его требованию обвиняемых и других лиц, а также взятие под стражу при наличии соответствующего постановления;

3) приведение в исполнение судебных приговоров.

4) вызов в суд и привод лиц, указанных судом или следователем;

5) вручение судебных повесток, если для этого не существуют особые лица;

6) хранение вещественных доказательств до передачи их судебным властям.

Данный перечень не является исчерпывающим и не исключает выполнения милицией других задач, что на практике нередко имело место. Однако значение этого перечня состояло в том, что он определял место милиции в государственном аппарате Украины прежде всего как органа борьбы с уголовной преступностью, органа охраны общественного порядка, который являлся инструментом осуще-

ствления основных функций государства и своей деятельностью способствовал упрочению диктатуры пролетариата.

Успешное выполнение возложенных на милицию задач зависело прежде всего от кадров, их решивших. Поэтому кадровые вопросы также нашли отражение в инструкции. Устанавливался порядок приема на работу в милицию. На милицейские должности могли назначаться граждане УССР, достигшие 21 года, вполне грамотные, пользующиеся избирательными правами и признающие советскую власть. Запрещалось принимать на работу в милицию ранее судимых или находящихся под следствием, лиц, пользующихся наемным трудом или живущих на нетрудовые доходы, признанных в установленном порядке душевнобольными, находящихся под опекой, служащих и агентов бывших жандармских отделений и чинов полиции, служителей религиозных культов, глухонемых.

Требовалось (ст.14), чтобы на должности заведующих губернскими управлениями милиции, уездных и городских начальников и их помощников назначались лица с соответствующей подготовкой, преданные рабочему классу и беднейшему крестьянству, имеющие рекомендации от профессиональных союзов, местных Советов и двух членов Коммунистической партии - ответственных работников советских учреждений.

Инструкция предусматривала в статье 11, что заведующие губернскими управлениями рабоче-крестьянской милиции (начальники) должны избираться и увольняться губернскими исполнительными комитетами. Выборы их утверждаются подотделом Управления советской милиции НКВД УССР. Начальники милиции в уездах и городах избираются и увольняются соответствующими исполнительными комитетами Советов без определения срока службы. Помощники начальников милиции назначаются и увольняются по представлениям начальников милиции исполнительными комитетами по принадлежности, а остальные должности замещаются начальниками милиции с утверждением их заведующими отделами управления исполнительных комитетов.

Его не мог осуществлять на службу в милицию гражданин, если он имеет требования инструкции, объявленной в отношении милиционеров, прослужить в милиции не менее 6 месяцев. Безпретословно подчиняться всем приказам и распоряжениям начальника милиции и центральной раб-ротформировочной власти.

Вышеупомянутые начальники органов могли отстранять работников милиции от должности, но о мотивах отстранения необходимо было в трехдневный срок донесением поставить в известность заведующего отделом управления соответствующего Совета для доклада исполнительному комитету.

Начальники городских, уездных и районных органов милиции обязаны были ежемесячно (ст.22) представлять через отделы управления исполнительных комитетов Советов по принадлежности губернскому управлению милиции отчеты о своей деятельности.

Подчеркивалось, что все работники милиции за совершенные должностные преступления на одинаковых основаниях со всеми гражданами Украины подлежали ответственности перед судом революционного трибунала, причем к ним применялись более суровые меры уголовного наказания.⁷

Инструкция как правовой документ имела важное значение, так как учреждала в системе государственных органов Украины специальный постоянный централизованный штатный государственный орган охраны общественного порядка - рабоче-крестьянскую милицию. Она установила правовые основы функционирования этого органа и регламентировала его организацию и деятельность.

Сложность обстановки в Украине в рассматриваемый период, трудности борьбы с уголовной преступностью, необходимость проведения мер негласного характера стали причиной того, что СНК УССР своим постановлением от

⁷ См.: Инструкция по организации советской рабоче-крестьянской милиции. - В кн.: История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - Т.1. - С.59-67.

13 апреля 1919 г. "Об организации судебного-уголовного розыска", опубликованном как декрет 18 апреля, выделил из общей милиции *судебно-уголовную милицию* и *судебно-уголовный розыск*. Декретом учреждались при контрольно-следственном отделе Народного Комиссариата юстиции *секция судебного-уголовного розыска* и соответствующие секции судебного-уголовного розыска при контрольно-следственных подотделах губернских, уездных и городских исполкомов, а на местах для производства дознаний по уголовным делам - органы судебного-уголовной милиции, находящиеся в ведении секций судебного-уголовного розыска.⁸

В соответствии с этим декретом Народный комиссариат юстиции разработал, принял и ввел в действие 11 мая 1919 г. "Положение об органах уголовного розыска и судебного-уголовной милиции", которое стало правовой основой их организации и деятельности. В Положении подчеркивалось, что уголовный розыск Украины подведомствен народному комиссариату юстиции и в структурном отношении состоит из судебного-уголовного розыска и судебного-уголовной милиции, которые являются вспомогательным аппаратом судебных-следственных учреждений и находятся в их непосредственном подчинении.

На органы уголовного розыска возлагалась обязанность проводить мероприятия оперативно-розыскного характера, неослабно наблюдать за преступным элементом; предупреждать совершение преступлений, проводить сыск не только подозреваемых в совершении преступлений лиц, но и предметов, следов, которые могут оказать помощь в раскрытии преступлений.

Параграф 47 Положения закреплял, что судебная-уголовная милиция является исполнительным органом, подчиненным уголовному розыску. По его поручению и требованию она проводит как отдельные следственные действия, так и дознание по уголовным делам. При необ-

⁸ См.: Известия Всеукраинского ЦИК Советов и Киевского Совета рабочих депутатов, 1919, 18 апреля; СУ УССР, 1919, №37, Ст.449.

ходимости инспекторы уголовного розыска и их помощники могли лично производить нужные сыскные действия.

Положение регламентировало также взаимоотношения между судебной-уголовной и общей милицией. Получая сведения о совершении преступлений, работники общей милиции обязаны были немедленно известить об этом ближайший орган судебной-уголовного розыска или судебной-уголовной милиции и принять меры, касающиеся не только охраны места происшествия до прибытия их представителей, но и преследования и задержания преступника.

В органах уголовного розыска и судебной-уголовной милиции имелись должности заведующих, начальников и инспекторов различных подразделений (центрального, губернского, городского, уездного, районного) судугрозыска, а также штат милиционеров (при каждом уездном и городском судугрозыске был резерв из милиционеров, которые постоянно находились в боевой готовности и служили реальной силой при ликвидации налетов грабителей и других преступных деяний, несли охрану зданий суда, арестантских помещений, выполняли конвойные обязанности) и секретных агентов. Следует отметить, что при секциях угрозыска имелись различные специалисты, в том числе и эксперты, деятельность которых способствовала усилению борьбы с преступностью.

Руководство уголовным розыском Украины осуществлял главный инспектор, возглавлявший инспекторскую часть Центрального судебного уголовного розыска (Центросудугроз).

В отличие от общей милиции все сотрудники уголовного розыска и судебной-уголовной милиции назначались Народным комиссариатом юстиции и его местными органами.⁹

⁹ См.: Положение об органах уголовного розыска и судебной-уголовной милиции. - Житомир: НКВД УССР, 1919. - §§ 1-49; Рогожин Н.И. Рабоче-крестьянская милиция УССР в период иностранной военной интервенции и

Положение сыграло важную роль в становлении уголовного розыска - органа борьбы с уголовной преступностью, в последующем снова объединенного с общей милицией под одним общим руководством. До марта 1919г. общественный порядок на железнодорожном и водном транспорте поддерживался силами самих ведомств и составлял часть их обязанностей. На железных дорогах для этого учреждались отряды вооруженной охраны, создаваемые преимущественно из железнодорожников. На водном транспорте также была организована ведомственная охрана. То есть, охрана общественного порядка на железнодорожном и водном транспорте не входила в функции украинской милиции. Но очень скоро практика показала нежизнеспособность такого положения. Железнодорожное и водное ведомства, занятые налаживанием нормальной работы транспорта, одновременно не могли на должном уровне организовывать охрану общественного порядка на путях сообщения, она оставляла желать лучшего. Становилось очевидным, что охрана общественного порядка на транспорте - это часть общегосударственного дела по обеспечению общественного порядка в Украине. Поэтому наиболее целесообразными являлись передача функций охраны общественного порядка на транспорте Народному комиссариату внутренних дел и создание в его ведомстве специального аппарата транспортной милиции - железнодорожной и водной.

Юридической базой организации и деятельности железнодорожной милиции было утвержденное СНК УССР 18 июня 1919г. Положение "Об организации железнодорожной милиции". В Положении (§25) подчеркивалось, что вся существующая на территории УССР железнодорожная милиция должна реорганизоваться и действовать в соответствии с настоящим Положением.

гражданской войны: Конспект лекций. - Х.: Харьковский юрид. ин-т, 1964. - С. 17-18; Из истории советской милиции. - К.: РИО при МОП УССР, 1965. - С. 17.

Железнодорожная милиция была создана с учетом структуры управления железными дорогами. При управлении каждой железной дороги организовывалось управление железнодорожной милиции, а на линии районные, в соответствии с §22, устанавливались управлениями милиции дороги и представлялись на утверждение НКВД и участковые учреждения милиции.

Создавалась железнодорожная милиция как исполнительный орган рабоче-крестьянской и центральной власти на местах, подчиненный общему руководству НКВД.

Закреплялось (§3), что *главной обязанностью* железнодорожной милиции является *охрана* революционного порядка и общественной безопасности на железных дорогах. А *к предметам ее ведения* (§4) относятся:

- 1) борьба с кражами и другими преступлениями на станциях и путях;
- 2) борьба с хищениями железнодорожного имущества;
- 3) борьба с продовольственной спекуляцией на железных дорогах;
- 4) охрана порядка при скоплении народа во время посадки в поезда;
- 5) надзор за очисткой и уборкой путей;
- 6) оказание помощи при крушениях, продолжительной остановке поездов;
- 7) привлечение населения к очистке и исправлению пути в случае крушения, снежных заносов, наводнений и т.д.;
- 8) вызов войск в случаях, предусмотренных особыми инструкциями, и защита железнодорожных сооружений в случаях нападения;
- 9) совместные с частями военного и других ведомств действия в случаях нарушения революционного порядка;
- 10) препровождение арестованных к месту назначения.

На каждой дороге железнодорожную милицию, в соответствии с §§7 и 8, составляют: заведующий управлением железнодорожной милиции и инструкторы, начальники районов и участков, старшие милиционеры и милиционе-

ры. При заведующих управлениями, начальниках районов железнодорожной милиции состоит канцелярия с определенным штатом служащих.

В других вопросах организации железнодорожной милиции указанное Положение в значительной степени повторяет инструкцию по организации советской рабоче-крестьянской милиции УССР 1919 г., за исключением порядка замещения некоторых должностей. В отличие от общей, в железнодорожной милиции, как и в уголовной розыске и судебно-уголовной милиции, все без исключения должности замещались по назначению, выборов должностей здесь не было.

Финансирование железнодорожной милиции осуществлялось на основании сметных предположений, которые составлялись начальниками районов и участков и в инстанционном порядке представлялись на утверждение Народного комиссариата внутренних дел. Кредиты по сметам после их утверждения в установленном порядке отпускались НКВД управлению железнодорожной милиции.¹⁰

На аналогичных началах строилась в Украине речная и морская милиция, в обязанность которой вменялось поддержание порядка и обеспечение безопасности граждан на водных путях сообщения, охрана пристаней, набережных, ступидов, элеваторов, судов, перевозимых грузов, портов. Тем более, что на территории Украины распространялись законодательный опыт РСФСР и ее нормативно-правовые акты (в большинстве своем декретированные украинским правительством), в том числе и касавшиеся создания речной и морской милиции.¹¹ Однако создание здесь водной милиции несколько затянулось, поскольку, во-первых, связано было с трудностями военного времени, а во-вторых, еще не было закончено создание общей штатной

¹⁰ См.: ЦГАОР УССР, ф.2, оп.1, д.27, л.2; Киевские известия, 1919, 29 июня; История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. - Т.1. 1917-1937 г. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - С.83-88.

¹¹ См.: Борьба с преступностью в Украинской ССР. Т.1. 1917-1925. - К., 1966. - С.12; История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. Т.1. 1917-1937. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - С.39, 70-75, 135.

милиции. Тем не менее, было ясно, что милиция заняла прочное место в системе органов украинского государства и ее деятельность приобретала большое значение.

В результате успешного наступления белогвардейцев в Украине летом 1919 г. появилась реальная угроза ликвидации не только Красной армии, но и советской власти. Это и стало причиной принятия мер по военизации украинской милиции. Наряду с охраной общественного порядка и борьбой с уголовной преступностью, милиция все чаще вынуждена была принимать непосредственное участие в сражениях с наступающими силами внутренней и внешней контрреволюции. В этой связи Совет Рабоче-крестьянской Обороны Украины принял постановление "О милитаризации милиции", обнародованное 30 июля 1919 г., которое и регламентировало осуществление военизации украинской милиции. Его анализ дает основание говорить о том, что предусматривалось осуществление следующего:

1) постановлением милиция переводилась на государственное обеспечение и прикомандировывалась к отделам управления исполкомов;

2) Народный комиссариат внутренних дел обязывался 1/3 милиционеров и 1/5 командного состава постоянно держать в действующей армии;

3) в милиции вводилось обязательное обучение военно-му искусству и военной дисциплине;

4) часть милиции, находящаяся в прифронтовой зоне, в случае необходимости привлекалась совместно с Красной армией к участию в боевых действиях и зачислялась на тыловой армейский паек.¹²

На первый взгляд кажется, что смысл постановления состоит только в военизации милиции, что оно определило основы привлечения органов милиции к участию в боевых действиях. Подобная точка зрения, на наш взгляд, не раскрывает всего содержания постановления. Думается,

¹² См.: История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. - Т.1. 1917-1937гг. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - С.89.

что это необходимо рассматривать в плане укрепления милиции не только в условиях военного времени, но и вообще как постоянного государственного органа охраны общественного порядка, роль и значение которого в чрезвычайных условиях неизмеримо возрастает. Его нормы определяли правовые основы организации и задачи милиции в системе украинского государственного аппарата, а отдельные из них сохранили свое значение и в последующее время.

В 1920 г. осуществлялась работа по дальнейшему совершенствованию структуры, форм деятельности милиции, руководства ею.

Предпринимались меры по координации усилий органов милиции УССР и РСФСР в борьбе с преступностью. С этой целью в январе 1920г. было создано специальное управление уполномоченного Главного управления милиции НКВД СФСР при Всеукраинском Революционном Комитете (ВКР).¹³

Уголовный розыск, находившийся в ведении народного комиссариата юстиции, в феврале 1920 г. был передан На-

¹³ НКР был образован 1 декабря 1919 г. постановлением ЦИК и СНК Украины. На него возлагалось осуществление трех главнейших задач: 1) установление твердой рабоче-крестьянской власти в Украине; 2) организация всеобщего содействия продвижению советских войск по ее территории; 3) социал. IV Всеукраинского съезда Советов - высшего органа, полномочного разрешать все важнейшие вопросы государственной жизни. Всеукраинский ревком прежде всего издал декрет об отмене законодательства белогвардейцев, как чуждого смыслу и духу советской идеологии. А 27 января 1920 г. ВРК, в развитие соглашения Всероссийского и Всеукраинского ЦИК от 1 июня 1919г. "Об объединении деятельности обеих республик", впредь до окончательного оформления взаимоотношений аннулировал все декреты и постановления украинской республики, касающиеся органов власти и подведомственных учреждений: военных, ВСНХ, продовольствия, трудсообеса, почты и телеграфа, финансов, и заменил их декретами Российской Федерации. Одновременно каждому ведомству было поручено в срочном порядке приступить к пересмотру декретов и представить на утверждение Всеукраинскому ревкому те из них, которые нуждались в изменениях в связи со сложившейся в Украине обстановкой. Подробнее об этом см.: СУ УССР, 1920. - №1. - Ст.5; Борьба с преступностью в Украинской ССР. Т.1. 1917-1925гг. - К.: МООП УССР, 1966. - С.30-31; история государства и права Украинской ССР. В 3 т. Т.1. 1917-1937. - К.: Наукова думка, 1987. - С.88.

разному комиссариату внутренних дел и объединен с общей милицией. Вызвано это было необходимостью усиления борьбы с преступностью. Более сильный аппарат Наркомюста и его местных учреждений помог наладить работу уголовного розыска, после чего вполне естественным и необходимым явилось объединение всех видов милиции под одним общим руководством. 30 марта 1920г. постановлением НКВД УССР для руководства всеми видами милиции в Украине при Народном комиссариате внутренних дел на правах отдела было создано Главное управление советской рабоче-крестьянской милиции (*Главмилиция*). А 3 апреля постановлением СНК УССР было введено в действие положение, которым при Главном управлении милиции НКВД для общего руководства, контроля и управления деятельностью уголовно-розыскными учреждениями был создан отдел уголовного розыска (*Центророзыск*). При всех губернских управлениях милиции и в уездных городах с населением не менее 40 тысяч жителей для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера учреждались отделения уголовного розыска.¹⁴

На состоявшемся 19 мая 1920 г. Первом Всеукраинском совещании председателей и заведующих отделами управлений исполкомов губернских и уездных Советов подробно обсуждался вопрос о деятельности милиции и было принято Временное положение о советской рабоче-крестьянской милиции.

Во Временном положении обращалось внимание на то, что милиция является вооруженным исполнительным органом центральной и местной власти, на который возлагалось выполнение таких обязанностей:

1) всесторонняя защита интересов трудящихся масс и физически слабых граждан;

2) защита установленного порядка от покушения кого-либо на него;

3) охрана безопасности граждан;

4) принуждение граждан к выполнению требований законов и распоряжений власти;

5) охрана общественного и допускаемого законом частного достоинства.

Временное положение закрепило проведенную в связи с ухудшением обстановки в Украине милитаризацию милиции. В милиции вводилось обязательное воинское обучение, устанавливалась воинская дисциплина и строгая субординация, причем в данном вопросе милиция руководствовалась уставами Красной армии.

Закреплялись изменения в кадровом вопросе. Разрешалось вчислять на работу в милицию участвовавших в боях красноармейцев старше 28 лет и временно эвакуированных из действующей армии в госпитали или находившихся в тылу в отпуске по болезни. Поступившие на работу в милицию освобождались от дальнейшей службы в Красной армии.

Был упразднен профессиональный союз милиционеров.¹⁵

К осени 1920 г. уже был накоплен определенный опыт организации и деятельности украинской милиции, под одним общим руководством НКВД находились и разные виды милиции. Необходим был основополагающий правовой документ, который бы обобщил этот опыт, законодательно закрепил его и регламентировал все основные вопросы организации и деятельности милиции. В Российской Федерации таким документом было Положение о рабоче-крестьянской милиции, утвержденное Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом еще 10

¹⁴ См.: Известия ВЦИК и Харьковского губернского революционного комитета, 1920, 30 марта; История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. Т.1. 1917-1937гг., 1967. - С.101-109.

¹⁵ Подр. см.: Протоколы Первого Всеукраинского совещания председателей и заведующих отделами управлений исполнительных комитетов губернских и уездных Советов. 19 мая 1920г. - Х.: НКВД УССР, 1920. - С.52-58; Рогожин П.П. Рабоче-крестьянская милиция УССР в период иностранной военной интервенции и гражданской войны: Конспект лекций. - Х.: Харьковский юрид. ин-т, 1964. - С.20-21.

ного 1919 г. В отличие указанного Положения без каких-либо изменений было распространено в Белоруссии. В Украине же на его основе было разработано и 14 сентября 1919 г. утверждено Советом Народных Комиссаров свое Положение "О работе крестьянской милиции". Этот документ вообрал в себя приобретенный в исключительно сложной обстановке опыт организации и деятельности украинской милиции вплоть до сентября 1920 г. К этому времени сложились и определились наиболее жизнеспособные, отвечавшие реальной действительности формы организации милиции как постоянного специального государственного органа охраны общественного порядка, методы ее деятельности.

Анализ содержания Положения показывает, что в нем существовало два вида норм: нормы, регулировавшие организационную структуру различных звеньев аппарата милиции, и нормы, определявшие их компетенцию и задачи. Среди них были нормы, аналогичные нормам более ранних правовых актов подобного содержания. Но это не было простым повторением предыдущего. Нормы Положения представляли собой новый шаг в правовом регулировании организации деятельности милиции, отличались более глубоким содержанием, четкостью формулировок. Более точно, чем прежде, определялось, например, место милиции в системе органов украинского государства. В Положении (§1) закреплялось, что рабоче-крестьянская милиция находится в ведении Народного комиссариата внутренних дел и его органов на местах. В то время как в Инструкции НКВД УССР (март 1919г.) об этом говорилось более обобщенно: *милиция является исполнительным органом рабоче-крестьянской центральной власти на местах.*

Сохраняется принцип двойного подчинения милиции. Губернские, уездные, городские управления милиции, являясь одновременно подотделами отделов управления соответствующих исполнительных комитетов, по сути были подчинены Советам (§§17, 22, 23, 27, 28). Этот принцип организационного построения милиции, закрепленный в

Положении, успешно выдержав проверку временем, действует и в настоящее время.

Во втором параграфе Положения перечислялись все опробовавшиеся уже и вошедшие в состав органа охраны общественного порядка и борьбы с преступностью *виды* рабочей крестьянской милиции. Это - *городская и уездная милиция; промышленная* (фабрично-заводская, лесная, горнопромышленная и т.п.); *розыскная* милиция. Тем самым констатировался факт, что к осени 1920г. аппарат милиции в Украине как специальный вооруженный постоянный штатный государственный орган в основном был создан.

Закреплялись особенности правового статуса милиции, обусловленные чрезвычайными условиями военного времени, развивались положения, сформулированные и записанные в постановлении Совета Рабоче-крестьянской Обороны Украины "О милитаризации милиции", опубликованном 30 июля 1919г. В Положении (§3) подчеркивалось, что милиции как вооруженному исполнительному органу украинского государства придается значение вооруженных частей особого назначения со всеми вытекающим отсюда правами и обязанностями. Обязательное военное обучение сохранялось, но Положение конкретизировало аналогичную норму постановления "О милитаризации милиции" и в седьмом параграфе указало, что военное обучение должно вестись в объеме, необходимом для командиров взводов. За военным ведомством сохранялось право привлекать работников милиции в действующую армию, но численность одновременно привлекаемых Положением (§3) снижалась и не должна была превышать 1/5 наличного состава милиции. Оперативные работники милиции призыву в армию не подлежали. Канцелярский и технический персонал призывался военным ведомством в действующую армию на общих основаниях (§5). Закреплялась также установившаяся практика, когда милиция, находящаяся в районе боевых действий, в случае необходимости по требованию соответствующего Реввоенсовета привлекалась в полном составе в ряды действующей ар-

мии, причем в расчет 1/5 части она не входила. При выходе территории из района боевых действий милиция немедленно возвращалась к исполнению своих прямых обязанностей (§3). Этим подтверждалось, что главной задачей украинской милиции даже в чрезвычайных условиях военного времени оставалась охрана революционного порядка и общественной безопасности.

Регламентировались вопросы кадрового состава украинской милиции - принципы комплектования, основные обязанности, ответственность. Правда, к кадровому составу Положение отнесло лишь работников милиции: младших и старших милиционеров, командный состав, агентов розыска. Канцелярские и технические работники в кадровый состав милиции не входили. В порядок комплектования кадров милиции были внесены существенные уточнения. Преследуя цель уменьшить их текучесть, законодательно закреплялся принцип добровольности поступления на службу в милицию. Однако установление добровольности службы в милиции само по себе еще не обеспечивало стабильности кадров. Поэтому в пятом параграфе Положения закреплялось, что каждый поступивший на службу в милицию обязан прослужить в ней не менее года, то есть срок службы увеличивался вдвое. Годичный срок обязательной службы являлся некоторой гарантией преодоления текучести кадров. Классовый принцип комплектования сохранялся. Неизменным оставался и основной критерий для принимаемых в милицию - наличие избирательного права в Советы. На службу в милицию могли быть приняты достигшие 21 года, грамотные, не состоящие под следствием и судом по обвинению в преступлениях, вполне здоровые и пригодные для службы лица, а также пробывшие не менее 6 месяцев на фронте и вследствие ранения или болезни эвакуированные из действующей армии в тыл грамотные красноармейцы 28 лет и старше. Каждый поступивший на службу в милицию обязан был дать подписку о том, что он имеет право поступать в милицию, знаком с Положением и обязуется добросовестно и честно исполнять свои обязанности, беспре-

пятственно выполнять поручения и приказы (§6). Следует отметить, что дача подписки о добросовестной и честной службе длительный период сохранялась в органах милиции. В настоящее время вместо нее работники милиции принимают присягу. Предусматривалась Положением (§13) и ответственность работников милиции за их действия. За нарушение служебных обязанностей они отвечают согласно Уставу о дисциплинарных наказаниях, выработанному Главным управлением милиции. Совершение более серьезных нарушений влечет ответственность работников милиции по приговору суда на одинаковых основаниях со всеми гражданами УССР, причем за совершение преступлений они несут более высокую по степени меру наказания по сравнению с другими гражданами. Возбуждение уголовного преследования за действия и упущения работников милиции производится на общих основаниях путем подачи соответствующего заявления в Народный суд или Революционный трибунал.

Положение законодательно закрепило сложившееся к тому времени устройство основных звеньев аппарата украинской милиции - Главного управления, губернских, военных и городских управлений милиции, их компетенцию.

Главное управление милиции наделялось широкой компетенцией. Это видно из §16 Положения, анализ которого дает возможность распределить полномочия Главного управления милиции по таким основным направлениям его деятельности, как: 1) организационно-управленческая; 2) правотворческая; 3) контрольная; 4) финансово-снабженческая.

1. К организационно-управленческой деятельности Главного управления милиции относились: общее руководство деятельностью милиции УССР; установление и проведение мер по укреплению дисциплины в милиции; организация специальных курсов по милиции; руководство политической и культурной работой; организация местных органов милиции. Много внимания уделялось организации местных органов милиции. Руководство милицией в

пределах губерний возлагалось на губернские и уездные органы милиции деятельность по охране революционного порядка управления милиции, которые являлись подотделами органов общественной безопасности.

делов управления исполкомов (§17). Начальники милиции в губерниях, уездах и городах избирались соответствующими исполкомами Советов. Главное и губернские управления имели право заявлять отвод кандидатурам, предлагавшимся исполкомами. В случае разногласий вопрос разрешался НКВД в отношении губернских и городских начальников милиции и Президиумами губернских исполкомов - в отношении уездных начальников милиции. При отсутствии на местах соответствующих кандидатов Главное и губернские управления имели право непосредственно назначать начальников милиции, оставляя за исполкомами право отвода. Смещение или отстранение от должности губернских и уездных начальников милиции могло производиться местными исполкомами без ведома Главного и губернских управлений милиции. Городские управления образовывались с разрешения Главного управления милиции во всех губернских городах с населением свыше 50 тысяч человек и приравнивались к уездным. При уездных и городских управлениях милиции состояли конные резервы, рассыльные, архивы и арестные дома.

Главное управление милиции наделялось правом приказами по милиции переводить в необходимых случаях командный состав и милиционеров в другие места, а также формировать из местной милиции отдельные части для отправки на фронт и в другие местности УССР. Отданным в связи с этим Главмилицией приказы считались боевыми, их невыполнение влекло наказание как за невыполнение боевых приказов (§24.), что было вызвано потребностями военного времени.

Нельзя не заметить, что в деятельности Главного управления важное место занимали установление и проведение мер по укреплению дисциплины в милиции, руководство политической и культурной работой. Именно от наведения надлежащего порядка в милиции, воспитания и обучения ее кадров в значительной степени зависела ее ус-

1. *Правотворческая* деятельность Главного управления милиции была интенсивной и многогранной. Заключалась она в подготовке и издании различных правовых актов - постановлений, инструкций, уставов, где отражались всякого рода распоряжения и разъяснения по милиции. Наибольший вес в правотворческой деятельности Главного управления милиции занимали приказы, где содержались положения разъяснительного и информационного характера, обязательные предписания. По своей юридической природе приказами были акты центрального органа государственного управления, обязательные для органов милиции, а по вопросам охраны общественного порядка - для других государственных органов на всей территории Украинской ССР. Отменить или изменить их могли только высшие органы государственной власти и государственного управления - Всеукраинский съезд Советов, ЦУЦИК, СНК и НКВД. Исполкомам местных Советов запрещалось приостанавливать выполнение приказов Главного управления милиции. Свои замечания о необходимости отмены того или иного приказа они представляли в НКВД (§16).

2. *Контрольная* деятельность Главного управления милиции заключалась в инспектировании местных органов милиции. Осуществляли эту работу инспекторский отдел Главного управления и инспекторские подотделы губернских управлений милиции. Инспектированием осуществлялся контроль за выполнением органами милиции, их работниками своих прямых обязанностей. Выявлялись недостатки в работе, причины их появления, выработывались и предлагались меры по их устранению. Инспектирование сыграло положительную роль в укреплении аппарата украинской милиции, в совершенствовании форм ее организации, методов деятельности, способствовало соблюдению законности в работе, укреплению дисциплины.

3. *Финансово-снабженческая* деятельность проявлялась в составлении через финансовый отдел НКВД смет и пред-

ставлении отчетов о работе милиции, в снабжении ее оружием, обмундированием, снаряжением, продовольствием. Вооружение, снаряжение милиции и род оружия определялись Главным управлением милиции по согласованию Главным артиллерийским управлением Наркомвоена. Устанавливалось, что снабжение милиции продовольствием и всеми видами довольствия (приварочным, фуражным, снаряжением, вооружением, обмундированием и т.д.), также специальное обеспечение семей милиционеров осуществляется в порядке, установленном для снабжения армии и обеспечения призванных в ее ряды (§§8 и 10).

Видно, что компетенция и построение Главного управления милиции, закрепление в Положении отражали не только общие задачи этого органа по охране общественного порядка в Украине, но и задачи, обусловленные иностранной интервенцией и гражданской войной.

Положение определяло не только устройство (об этом уже упоминалось), но и компетенцию губернских, уездных и городских управлений милиции.

К ведению *губернских управлений* относились: руководство деятельностью милиции в пределах губернии; издание приказов и распоряжений по милиции; составление через финансовый отдел исполкома смет и представление отчетов о деятельности милиции; ведение политической культурно-просветительской работы; губернское хозяйство милиции; рассмотрение жалоб на действия милиции; установление и проведение мер по укреплению дисциплины в милиции.

Ведению *уездных и городских управлений* милиции подпадали: руководство деятельностью милиции в пределах уезда или города; распределение старших и младших милиционеров по районам уезда и города; заведование резервами милиции; заведование арестными домами при милиции; составление отчетов о деятельности милиции; представление требуемых сведений; ведение культурно-просветительской работы; хозяйство милиции уезда или города; установление и проведение мер по укреплению дисциплины в милиции.

Положенное свидетельствует о том, что компетенция уездных органов милиции в своей основе была аналогична компетенции Главного управления милиции, но ограничивалась пределами губернии, уезда, города (§§19, 21).

Регламентировались организация и деятельность уездной и городской милиции - отдельных звеньев единого аппарата украинской милиции. Их руководящими органами являлись: отдел уездной и городской милиции Главного управления милиции НКВД Украинской ССР; отделения уездной и городской милиции при губернских и уездных управлениях милиции; управления городской милиции. Начальник отдела уездной и городской милиции Главного управления назначался и увольнялся НКВД по представлению начальника милиции Украинской ССР. Начальники отделений уездной и городской милиции губернских управлений назначались и увольнялись начальниками управлений губисполкомов по представлениям начальников губмилиции. Начальники отделений уездной и городской милиции в уездах и отдельных городах назначались и увольнялись отделами управлений соответствующих исполкомов по представлениям соответствующих начальников милиции.

Указанные структурные подразделения милиции наделялись такими полномочиями.

К ведению *отдела уездной и городской милиции* Главного управления милиции относились: руководство деятельностью отделений уездной и городской милиции губернских, уездных и городских управлений милиции путем издания циркуляров, приказов и т.п.; составление через финотдел НКВД смет по уездной и городской милиции; выполнение распоряжений начальника Главного управления милиции о перемещении лиц, состоящих в уездно-городской милиции, из одной местности в другую; наложение на лиц, состоящих на службе уездной и городской милиции, дисциплинарных взысканий в порядке и в пределах дисциплинарного устава и предание суду.

К ведению *отделений уездной и городской милиции губернских управлений* милиции относились: руководство ра-

ботой уездной и городской милиции в губерниях; наблюдение за своевременным выполнением уездной и городской милицией всех относящихся к ней распоряжений органов центральной и местной власти.

Ведению *отделений уездной и городской милиции в городах и уездах* подлежали: руководство деятельностью милиции в пределах уезда или города; укомплектование штатов уездной и городской милиции; распределение старших младших милиционеров, а также конных и пеших отрядов по уезду или городу; составление отчетов о деятельности милиции, представление требуемых сведений; наложение дисциплинарных взысканий на служащих уездной и городской милиции уезда или города в порядке и пределах дисциплинарного устава. При отделениях уездной и городской милиции в уездах и городах имеются конный и пеший резервы, определенный штат старших и младших милиционеров, командный состав.

Следует отметить, что определение форм организации уездной и городской милиции и функции отдельных работников устанавливались приказами, издаваемыми Главным управлением милиции в развитие данного Положения (§§25-33).

Удовлетворение работников милиции жалованием производилось по тарифным ставкам, установленным НКВД совместно с Народным комиссариатом труда. Расходы на содержание оплачивались из общегосударственных средств по смете НКВД.

Положение обязывало работников милиции носить форму и отличительные знаки.

Законодательно закреплялись взаимоотношения милиции и органов Народного комиссариата юстиции. В Положении подчеркивалось, что милиция как вооруженный исполнительный орган государства обязана оказывать всемерное содействие и исполнять все законные требования, предъявляемые к ней органами Наркомюста вообще и судебными в частности, при выполнении ими своих функций. Обращалось внимание на то, что круг обязанностей милиции и ее взаимоотношения с органами Нарком-

юстиции должны определяться особой инструкцией, вырабатываемой по согласованию Народных комиссариатов юстиции и внутренних дел.¹⁶ Роль и значение данного Положения можно оценить, так как оно законодательно закрепило накопленный к осени 1920г. опыт строительства украинской милиции и регламентировало все основные вопросы ее организации и деятельности. Раньше о нем очень поверхностно речь шла лишь в двух источниках.¹⁷ Р.С.Мулукаев упоминает в своих работах, что 14 сентября 1920г. Совет Украинских Комиссаров Украинской ССР утвердил Положение "О рабоче-крестьянской милиции", аналогичное российскому Положению от 10 июня 1920г.¹⁸ В этом не следует полностью соглашаться с этим видным ученым, и по той причине. Действительно, наряду с другими правовыми актами, на основании которых осуществлялась подмена украинского Положения, было и российское Положение от 10 июня 1920г. Было в них и много общего. По аналогичным российскому оно не было, так как, во-первых, Положение от 14 сентября 1920г. отражало сложившиеся в Украине на то время реалии, имевшие свои особенности. Речь о них уже шла. Во-вторых, указанные Положения были разными по объему: украинское состояло из 15 параграфов, а российское из 65. В-третьих, российское Положение от 10 июня 1920г. регламентировало организацию и деятельность железнодорожной и водной милиции, а украинское нет. Организация и деятельность

Подробнее см.: Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины, 1921. - ч.2/30 января до 15 февраля 1921г./ - С.58-63; История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. Т.1. 1917-1937гг. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - С.98-100.

17 См. Рогожин А.И. Рабоче-крестьянская советская милиция УССР в период иностранной военной интервенции и гражданской войны: Конспект лекций. - Х.: Харьковский юрид. ин-т, 1964. - С.21; Из истории милиции Советской Украины. - К.: РНО три МООН УССР, 1965. - С.21.

18 См. Мулукаев Р.С. Организационно-правовые основы становления советской милиции (1917-1920гг.): Учебное пособие. - М.: Академия МВД СССР, 1975. - С.104-105; История советской милиции: В 2т. - М.: Академия МВД СССР, 1977. - С.112.

...е железнодорожной и водной милиции в Украине регламентировались утвержденными СНК УССР отдельными Положениями. В-четвертых, украинское Положение от 1 сентября 1920г. регламентировало взаимоотношения милиции и органов Народного комиссариата юстиции. В российском Положении об этом даже не упоминалось.

После подписания 28 декабря 1920г. в Москве В. Лениным и Г. Чичериным от РСФСР и Х. Раковским от УССР договора о военном и хозяйственном союзе между Россией и Украиной¹⁹ и заключения 18 марта 1921г. в Риме мирного договора, подписанного УССР, РСФСР, с одной стороны, и Польшей - с другой, завершившего советско-польскую войну и установившего между указанными государствами дипломатические отношения, политическая и экономическая обстановка в Украине изменилась. На большей части ее территории утвердилась советская власть, возобновилось социалистическое строительство. Оперативная обстановка оставалась очень сложной, а это требовало повышения роли милиции, совершенствования ее организационной структуры, форм и методов работы по охране революционного порядка и общественной безопасности. Необходимо было улучшать боевую выучку милиционеров, укреплять дисциплину, повышать боеспособность милиции. Эти вопросы стали предметом обсуждения на Коллегии НКВД УССР 4 мая 1921г. Перед Совнаркомом было возбуждено ходатайство о целесообразности перестройки милиции по воинскому образцу. 12 августа 1921г. СНК УССР принял постановление "О временной передаче милиции в ведение военного ведомства", которым на Главное командование всеми вооруженными силами Украины возлагалась обязанность в течение пяти месяцев произвести обучение и довооружение всех милицеевских частей, пополнение милиции командным составом.

¹⁹ См.: О союзном договоре между УССР и РСФСР: Резолюция V Всеукраинского съезда Советов. - В сб.: Собрание законов и распоряжений рабочего крестьянского правительства Украины, 1921. - ч.2/30 января до 15 февраля 1921г./ - С.91-92.

...е нечии снабжение и дальнейшее ее доукомплектование. На тот же срок милиция передавалась в подчинение военного командования. Руководство оперативной и специальной работой оставалось за НКВД. По истечении установленного срока и не позднее января 1922г. пригодный к работе аппарат милиции УССР вновь переходит в полное и исключительное подчинение НКВД.²⁰

Однако практика тройного подчинения милиции трем управлениям исполкомов губернских Советов, Главному управлению милиции и губернским военкоматами привела к самоустранению исполкомов от оказания помощи милиции и к ослаблению контроля за ее деятельностью. Военкоматы подчиняли себе милицеевские органы. Кроме того, военные и гражданские власти вмешивались в работу милиции, стремились реорганизовать ее по-своему. Это вызвало недовольство многих губернских управлений (одним из них было, например, Одесское), которые считали тройное подчинение милиции нецелесообразным.²¹ Учитывая это, начальник Главного управления милиции НКВД УССР 26 января 1922 г. издал приказ о выводе милиции из подчинения военному командованию и передаче ее в непосредственное подчинение НКВД.²² Тем не менее следует отметить, что временная передача милиции в ведение военного ведомства принесла ей только пользу, так как в целом улучшила состояние милиции.

12 сентября 1921 г. СНК УССР утвердил Положение об уголовном розыске. Основными задачами всей розыскной милиции являлись предупреждение готовящихся, раскрытие совершенных преступлений, пресечение попыток уклонения от суда и следствия виновных в совершении преступлений.²³ Приказом НКВД УССР №183 от 19 июля 1922 г. уголовный розыск был выделен из милиции и под-

²⁰ См. Вісті ВУЦВК, 1921, 2 вересня.

²¹ ЦГАОР УССР, Ф.1, оп.2, д.3355, л.1; ЦГАОР УССР, ф.6, оп.1, д.1182.

²² ЦГАОР УССР, Ф.1, оп.2, д.1126, л.13.

²³ ЦГАОР УССР, Ф.5, оп.1, д.993, л.76-77.

... непосредственно Народному комиссариату автотранспортных средств и милиции. Отделы уголовного розыска губернских управлений милиции и уездные отделения уголовного розыска при уездных управлениях милиции этим приказом были переименованы: первые - в губернские управления уголовного розыска (они существуют в пределах установленных штатов), вторые - в уездные отделения губернского управления уголовного розыска и подчинены непосредственно отделам управления губернских исполнительных комитетов на правах их подотделов. Всеми видами довольствия работники уголовного розыска удовлетворялись в пределах отпускаемых на то средств. В интересах успешной борьбы с уголовной преступностью НКВД обязал милицию и уголовный розыск поддерживать тесную связь в работе и оказывать друг другу взаимную поддержку.²⁴

Но очень скоро стало очевидным, что выделение уголовного розыска из милиции отрицательно сказалось на деятельности и розыска, и милиции, так как вместо одного органа, стоящего на страже общественного порядка и ведущего борьбу с преступностью, появилось два: милиция и уголовный розыск. Разделение задач и функций между ними было искусственным, нарушался необходимый контакт в их работе. Сама жизнь - необходимость в единении и координации действий в борьбе с преступностью, серьезные затруднения в материальном обеспечении работников уголовного розыска - показала, что объединение уголовного розыска и милиции неизбежно. В августе 1923 г. они были объединены в Главное управление милиции и уголовного розыска НКВД УССР.²⁵

Совершенствованию организации и деятельности украинской милиции способствовали тесные контакты между Народными Комиссариатами внутренних дел УССР и РСФСР. Несмотря на независимость Главного управления

НКВД УССР от НКВД РСФСР, органы охраны общественного порядка Украины опирались на опыт, накопленный в Российской Федерации, учитывали принятую там структуру и штаты, а также использовали издаваемые НКВД РСФСР инструкции, приказы и распоряжения, которые декретировались украинским правительством. 11 ноября 1921 г. руководители Главных управлений милиции НКВД УССР и РСФСР, обсудив вопрос о штатах милиции Украины и ее структуре, постановили: "Всю милицию УССР - как губернскую, городскую, так и управленческую, по мере возможности перестраивать по структуре милиции РСФСР"²⁶. Исходя из этого, ВЦИК 20 февраля 1922 г. рекомендовал Всеукраинскому ЦИК принять решение о сокращении штатов милиции до 39 тысяч человек.²⁷

Итогом совместной работы Главных управлений милиции Народных комиссариатов внутренних дел УССР и РСФСР явилось заключение 27 ноября 1922 г. договора о сотрудничестве между ними, который вступил в силу 6 декабря 1922 г. Договор охватил различные стороны деятельности органов милиции этих республик. В нем было предусмотрено, что милиция Украинской ССР должна в кратчайший срок принять единые с милицией РСФСР организационные формы построения. Все последующие изменения организационной структуры милиции РСФСР становились обязательными для милиции УССР. Допускались отступления, вызывавшиеся местными условиями, но в каждом отдельном случае Главное управление милиции НКВД УССР должно доводить до сведения Главмилицию Российской Федерации обо всех отступлениях, мотивируя принятые решения. Милиция УССР устанавливала единые с милицией РСФСР методы административно-исполнительной работы. Главные управления милиции обязаны были предоставлять друг другу информацию об оперативной обстановке, регулярно обмениваться оперативным ма-

²⁴ ЦГАОР УССР, Ф.6, оп.2, д.546, л.5.

²⁵ ЦГАОР УССР, Ф.5, оп.1, д.1852, л.276; История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. - Т.1. - 1917-1937 гг. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - С.315.

²⁶ ЦГАОР УССР, Ф.5, оп.1, д.575, л.1.

²⁷ ЦГАОР УССР, Ф.1, оп.2, д.516, л.66.

...регламентировавшим деятельность милиции. Главное управление милиции НКВД РСФСР брало на себя обязанность направлять на Украину для укрепления милиции командные и административно-хозяйственные кадры, ему предоставлялись некоторые контрольные функции в отношении местных органов милиции Украины.²⁸

Еще до заключения указанного договора отдельные звенья аппаратов милиции обеих республик заключали между собой соглашения. Например, такое соглашение было заключено 22 марта 1922 г. между политсекретарями милиции УССР и РСФСР. Соглашением предусматривался обмен приказами, инструкциями по ведению политико-воспитательной работы, программами школ и курсов, предоставление права делегированным работникам политсекретариатов лично знакомиться с постановкой работы на местах, обмен ежемесячными докладами и статистическими отчетами.²⁹ Это соглашение свидетельствует о том, какое огромное внимание уделялось учебе и воспитанию личного состава милиции, повышению его политического сознания, ликвидации неграмотности.

Важно обратить внимание на то, что в связи с изменением административно-территориального деления Украины в марте 1923 г. вместо уездных и волостных управлений милиции были созданы окружные и районные отделения милиции. В соответствии с положением "О структуре и штатах райисполкомов", утвержденным ВУЦМК, районы назначали начальника милиции и четырех пеших милиционеров. 20 сентября 1923 г. ВУЦИК принял постановление, внесшее изменения в штат районной милиции вместо четырех пеших милиционеров вводились два кон-

²⁸ ЦГАОР УССР, Ф.6, оп.2, д.581, л.41.; Мулукаев Р.С. О сотрудничестве советских республик в строительстве рабоче-крестьянской милиции (1918-1924 гг.). - В кн.: Труды Высшей школы МВД СССР, 1973. - Вып. 35. - С.161-162.

²⁹ ЦГАОР УССР, Ф.6, оп.2, д.29, л.2.

... II штатах районной милиции была также должность районного надзирателя.³⁰ До введения новой номенклатуры должностей так именовалась должность участкового помощника, в настоящее время участкового инспектора милиции.

В 1923 г. Главным управлением милиции и уголовного розыска НКВД УССР было подготовлено и издано ряд нормативно-правовых актов, регламентировавших деятельность милиции. Это примерная инструкция районному надзирателю, инструкция начальнику районной милиции, правила прохождения службы, дисциплинарный устав и другие документы.

В примерной инструкции районному надзирателю говорится, что районы милиции делятся на подрайоны, в которых ведут свою работу районные надзиратели. Постовые милиционеры, непосредственно подчиняясь дежурному району, обязаны были выполнять и указания районного надзирателя. Кроме проведения порядка районные надзиратели оказывали всяческое содействие агентам (или оперуполномоченным) уголовного розыска.³¹

11 декабря 1923 г. приказом начальника Главного управления милиции и уголовного розыска НКВД УССР были объявлены утвержденная Народным комиссаром внутренних дел Инструкция начальнику районной милиции. В ней закреплялось, что начальник районной милиции является старшим должностным лицом милиции в районе. На него возлагалось выполнение таких обязанностей: наблюдать за исполнением гражданами района законов рабоче-крестьянского правительства, постановлений и распоряжений местной власти; предупреждать и прекращать всеми законными мерами действия граждан, которые нарушают или могут непосредственно привести к нарушению революционного порядка, общественной

³⁰ СУ УССР, 1922. - №45. - Ст.668; СУ УССР, 1923. - №24. - Ст.497; СУ УССР, 1923. - №45. - Ст.558.

³¹ История милиции Советской Украины. - К.: РИО при МОП УССР, 1963. - С.43.

то в области и благоустройства; обнаруживать и расследовать преступления и розыска разделялись на такие категории: а) уголовные преступления; содействовать проведению следственной работы, который подразделялся на командный и личный состав, который подразделялся на командный и личный состав милиции и розыска и милиционеров; б) политическими лицами мероприятиями советской власти; оказывать помощь и содействие в том гражданам содействие и помощь в выполнении их законных требований; вести борьбу с контрреволюционными выступлениями; следить, чтобы среди живущих не распространялись в контрреволюционных целях слухи, которые могут вызвать панику или возмущение населения; осуществлять надзор за соблюдением правил революционного порядка в отношении печати, общественных шествий, манифестаций и публичных зрелищ; наблюдать за поддержанием благоустройства и безопасности в населенных пунктах, на дорогах и в других местах общего пользования; требовать строгого соблюдения мер предосторожности от пожаров.

Амфибийный состав по своему служебному положению милиционеры подразделялись на младший, средний, старший и высший. В младшем командном составе относятся лица, занимающие должности: районного надзирателя, командира роты, старшего помощника начальника окружного резерва; к среднему: помощника начальника окружной милиции и розыска, наместника печатного дела, общественных шествий, манифестаций и публичных зрелищ; наблюдать за поддержанием благоустройства и безопасности в населенных пунктах, на дорогах и в других местах общего пользования; требовать строгого соблюдения мер предосторожности от пожаров.

Начальник районной милиции осуществляет возложенные на него обязанности лично или через районных надзирателей и милиционеров. Он находится в непосредственном подчинении начальника окружной милиции, вместе с тем использует также все относящиеся к службе законные распоряжения районного исполнительного комитета. Начальник районной милиции обязан проживать в пределах порученного ему района и не отлучаться из него без разрешения начальника милиции окружного комитета.

В Правилах прохождения службы в рабоче-крестьянской красной милиции и уголовном розыске, утвержденных народным комиссаром внутренних дел УССР 1 декабря 1923 г., указывалось, что лица, поступившие на работу в милицию и розыск, считаются состоящими на государственной службе. Работники строевого состава милиции и розыска обязывались прослужить не менее года. По своему служебному положению и роду деятельности служившие в милиции и розыске подразделялись на политический, политинспекторский, административно-хозяйственный и канцелярский составы.

³² История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. - Т.1. 1917-1937 гг. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - С.352-365.

К политическому составу относятся лица, занимающие должности: главполитинспектора, губполитинспектора, окружного политинспектора, инструктора по информации, разъездного инспектора, райорганизатора, коменданта, политрука, преподавателя политграмоты, секретаря политрука, заведующего клубом, библиотекаря и его помощника, руководителя студии (инструктора);

К административно-хозяйственному составу: помощник начальника административно-организационного отдела, начальника канцелярии, заведующего адресным сто-

лом, делопроизводителя, начальника хозяйственной команды, бухгалтера, кассира, казначея-квартирмейстера, капельмейстера, заворужием, преподавателя школы, врач школы, начальника отделения гормилиции, агента розыска, секретного агента, регистратора-дактилоскопа, проводника собак-ищеек, заведующего научно-техническим кабинетом;

К *канцелярскому* составу: журналиста, машиниста, переписчика, регистратора адресного стола, переписчика;

К *нестроевому* составу: курьера, шофера и его помощника, уборщицы, каптенариуса, повара, кузнеца, слесаря, плотника, сапожника, портного, ездового, посыльного, заведующего хранилищем, заведующего камерой для задержанных, ключника, музыканта, служащего кухни и столовой.

Правилами прохождения службы предусматривалось, что для поступления на службу в милицию и розыск необходимо быть не моложе 21 года, грамотным, годным по состоянию здоровья к несению милицейской и розыскной службы, пользоваться избирательным правом в Советы, знать украинский и русский языки. Состоящие под следствием и судом, а также отбывающие наказание по суду и пораженные в правах граждане не принимаются на службу в милицию и розыск. Закреплялся порядок определения на службу и назначения на должности. Кроме того, Правилами прохождения службы регламентировались переводы, продвижение по службе, смещение на низшие должности, отстранение от должности, временное замещение должностей, увольнение со службы, аттестование лиц командного, политического и административно-хозяйственного состава, поощрения.³³

Дисциплинарный устав рабоче-крестьянской красной милиции был утвержден 12 декабря 1923 г. Народными комиссарами внутренних дел, юстиции, труда и командую-

щими войсками Украины и Крыма. Необходимо отметить, что это был новый вид ведомственного правового акта. В нем появилось *понятие милицейской дисциплины*. Это - точное соблюдение установленных в рабоче-крестьянской красной милиции законами и уставами правил служб и обязанностей поведения служащих на основах: уважения всех законов УССР; беззаветной преданности социалистическому отечеству, советскому строю и данному торжественному обещанию; сознание необходимости подчинения своим полн предписаниям закона и приказам начальников; взаимного уважения, сплоченности и товарищества всех служащих; воспитания в себе и в других качеств и способностей, необходимых для безупречного выполнения своего долга. Подчеркивалось, что милицейская дисциплина обязывает соблюдать все требования закона, точно исполнять приказания по службе начальников, добросовестно и сознательно исполнять служебные обязанности, не оставлять проступков подчиненных без воздействия, развивать и поддерживать в себе и других воинский дух (выражается в мужестве и храбрости до пренебрежения опасностью, самоотверженности, вере в себя и в свои силы, в проявлении в нужную минуту инициативы, выносливости, в перенесении трудностей и лишений при всяких обстоятельствах) и революционную честь.

В Уставе определялись права и обязанности начальников милиции и их подчиненных. Он обязывал работника милиции вести себя достойным образом как на службе, так и вне ее, охранять право граждан и быть с ними вежливым и предупредительным, быть честным, бескорыстным, добросовестно исполнять свои служебные обязанности и бережно относиться к государственному имуществу и к народному достоянию.

Предусматривались меры поощрения и строгая ответственность за нарушение служащими милиции своих служебных обязанностей. Серьезные нарушения, квалифицирующиеся как уголовные преступления, влекли для служащего милиции ответственность по приговору суда. За

³³ История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. - Т.1. - 1917-1937 гг. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - С.326-240.

менее серьезные нарушения предусматривались дисциплинарные взыскания, которые налагались начальниками, начиная с начальника районной милиции и кончая начальником Главного управления милиции и уголовного розыска НКВД УССР. В Уставе указывалось на необходимость при наложении взыскания проводить расследование совершенного проступка, учитывая степень вины служащего, время пребывания его на службе, обстоятельства совершенного деяния и предыдущие взыскания.³⁴

Главное управление милиции и уголовного розыска НКВД УССР разработало и в феврале 1924 г. издало Инструкцию по организации и службе промышленной милиции, а также Типовой договор об охране учреждений и предприятий, заключаемый между милицией и заинтересованным ведомством. Со стороны милиции правом заключения договора пользовались Главное управление, губернские и окружные управления милиции. Губернские и окружные управления могли заключать договор лишь с предварительного согласия административных отделов соответствующих исполкомов. Проммилиция не только охраняла порученные объекты, но и поддерживала общественный порядок на территории заводов, фабрик и иных предприятий, а также в прилегающей к ней местности, если это не отвлекало ее от выполнения обязанностей по ее охране.

В административно-строевом отношении проммилиция находилась в непосредственном подчинении начальника наружной милиции. Проммилиционеры носили такую же форму, как работники наружной милиции.

Воинское обучение проммилиции и вся ее служба проходили в соответствии с уставами и приказами армейскими и рабоче-крестьянской милиции.

Труд проммилиционеров оплачивался по ставкам наружной милиции за счет охраняемых предприятий.

³⁴ История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. - Т.1. - 1917-1937 гг. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - С.344-352.

Постановлением ВУЦИК и СНК УССР от 17 декабря 1924 г. и разработанной в соответствии с ним инструкцией надзирателю промышленной милиции были детализированы и узаконены функции проммилиции. Кроме охранной службы на проммилицию возлагались административно-исполнительные и дознательские задачи по обслуживанию населения на территории охраняемых ведомств и предприятий. В соответствии с Инструкцией надзиратель проммилиции принимал необходимые меры к сохранению обстановки преступления, следил, чтобы на территории предприятия не было случаев самогонварения, пьянства, хулиганства, пожаров, нарушений санитарных правил и т.д.

В технико-служебном отношении (установлении охраны, поддержания общественного порядка, размещения постов, использования команды проммилционеров по охране и т.п.) проммилиция оставалась в подчинении администрации охраняемого предприятия. К октябрю 1925 г. проммилиция в количестве 7354 человек обеспечивала охрану 2216 предприятий и учреждений Украины.³⁵

Важным документом, определившим направление дальнейшего развития милиции, явилось постановление о деятельности органов милиции, принятое Всеукраинским совещанием работников НКВД (июнь 1924 г.). В постановлении отмечались наиболее существенные недостатки в организации и деятельности украинской милиции, которые предстояло устранить. Совещание обращало внимание на чрезмерную загруженность работников милиции: в среднем за год каждый работник милиции производил 133 обыска, 60 задержаний преступников, 223 раза только по административным делам занимался перепиской и т.д. В сельской местности загруженность работников милиции была еще большей. В городах на сравнительно незначительной территории 1 милиционер обслуживал в среднем

³⁵ Из истории милиции Советской Украины. - К.: РИО при МООН УССР, 1965. - С.65-66.

680 жителей, а в сельской местности - 16380 человек с территории 270 квадратных верст. Совещание пришло к выводу о необходимости более равномерного распределения сил милиции с обязательным учетом при этом численности и плотности населения, характера, быта и политической обстановки. В окружных районах вместо 2 милиционеров решено было иметь от 3 до 5, чтобы на 1 милиционера не приходилось более 10 тысяч жителей. Как на один из основных недостатков совещание указало на большую текучесть кадров милиции, которая в 1924 г. по Украине составила 72 процента. Совещание решило улучшением материального положения, усилением политической работы покончить с этим явлением и закрепить за милицией квалифицированных работников, имеющих соответствующую подготовку и опыт работы. Кроме того, было принято решение о недопустимости дальнейшего сокращения штатов милиции.

Согласно постановлениям правительства, около 50 процентов штрафных сумм, взыскиваемых работниками милиции с правонарушителей, должны идти на их поощрение. Однако эти деньги в милицию почти не поступали. Совещание потребовало от исполкомов неуклонного выполнения предписаний правительства. Оно также поручило Главному управлению милиции войти с ходатайством в СНК УССР об отмене как нерациональной системы премирования работников милиции за раскрытие имущественных преступлений. В 1925 г. указанная система премирования была отменена.

Выполнение решений, принятых совещанием, способствовало совершенствованию организации милиции, улучшению ее деятельности.³⁶

20 сентября 1924 г. ВУЦИК и СНК УССР совместным постановлением утвердили и ввели в действие Положение о Народном Комиссариате внутренних дел. В нем подроб-

но перечислялись права и обязанности Народного Комиссариата внутренних дел: руководство деятельностью местных органов НКВД и наблюдение за правильностью их организации; охрана революционного порядка и общественной безопасности путем руководства деятельностью органов милиции и уголовного розыска, разработки и издания в предусмотренных законом случаях обязательных постановлений, представлений о применении мер чрезвычайной охраны революционного порядка в случаях и форме, установленных постановлением ВУЦИКа от 5 сентября 1923 г.³⁷ и объявления запретных для въезда зон, а равно и административной высылки социально-опасного элемента; руководство мероприятиями по ликвидации стихийных бедствий; наблюдение за проведением в жизнь согласованной с Народным Комиссариатом юстиции исправительно-трудовой политики советской власти и руководство пенитенциарным делом УССР; административное руководство делом записей актов гражданского состояния; претворение в жизнь мероприятий мобилизационного плана по эвакуации учреждений, населения и имущества на случай открытия военных действий и др.

Законодательно закреплялась структура НКВД. Во второй статье Положения записано, что во главе НКВД стоит Народный Комиссар внутренних дел и при нем Коллегия. По характеру выполняемых функций НКВД можно разделить на такие составные части: 1) административный отдел; 2) отдел милиции и розыска; 3) исправительно-трудовой отдел; 4) инспекция по делам коммунального хозяйства (на правах отдела); 5) управление делами.

При НКВД состоят три постоянных межведомственных органа: особая комиссия по административной высылке; центральная межведомственная комиссия по делам об обществах и союзах; совет по делам коммунального хозяйства. Они действуют на основании особых положе-

³⁶ Из истории милиции Советской Украины. - К.: РИО при МООН УССР, 1965. - С.43-45.

³⁷ СУ УССР, 1923. - №33. - Ст.483.

ний о них и самостоятельным техническим аппаратам не располагают, пользуясь для своих целей аппаратом НКВД.

Местными органами НКВД являются: в губерниях губернские административные управления (отделы); в округах - окружные административные управления (отделы), в районах НКВД проводит свои мероприятия и распоряжения через члена райисполкома, ведающего административной работой; В сельских местностях - через сельсоветы и сельисполнителей; по делам коммунального хозяйства через местные органы коммунального хозяйства.

Закреплялась также структура каждого отдела НКВД. Все они наделялись широкой компетенцией. В частности, на отдел милиции и уголовного розыска Положением возлагается: охрана революционного порядка и общественной безопасности; защита населения Украины от общественно опасного элемента; осуществление надзора за соблюдением правил общих и специальных видов торговли и выдача разрешений на приобретение охотничьего оружия; содействие органам советской власти в проведении принудительным порядком в жизнь их мероприятий; наблюдение за выполнением гражданами, учреждениями и организациями законов и распоряжений советской власти.

Отдел милиции и розыска состоит из трех подотделов: милиции; розыска; политинспекции.

На подотдел милиции (состоит из отделения службы милиции и отделения учета и укомплектования) возлагается: наблюдение, контроль руководства местными органами милиции в области борьбы со всеми видами преступности, за исключением отнесенных к ведению Государственного политического управления (ГПУ); Назначение и смещение и установленном порядке командного состава милиции; учет командного, административного, политического и оперативного составов милиции и розыска; организация снабжения милиции вооружением, а также учет конского состава и артиллерийского имущества в органах милиции и розыска; организация и руководство промышленной милицией; руководство Всеукраинской школой милиции и

розыска, а также учебой во всех органах милиции и розыска; обработка и составление оперативных сводок о состоянии и движении преступности в УССР, составление докладов о результатах деятельности органов милиции и розыска по борьбе с преступностью.

На подотдел уголовного розыска (состоит из отделения службы розыска, отделения учета и регистраций, отделения по заведованию питомником собак-ищеек) возлагается: оперативно-техническое и специальное руководство деятельностью местных органов уголовного розыска УССР; осуществление дактилоскопической регистрации, розыск скрывшихся преступников, а также подготовка специалистов-регистраторов и укомплектование ими органов розыска; вывод и дрессировка собак-ищеек, подбор и обучение персонала для этой работы и укомплектование им розыскных отделений; выработка методов борьбы с уголовной преступностью; назначение и смещение в установленном порядке высших должностных лиц органов розыска; осуществление оперативных разработок по заданиям НКВД; собирание необходимых материалов и создание музеев научно-показательного характера и т.п.

Обращалось внимание на необходимость сотрудничества и координации действий органов милиции и уголовного розыска с органами ГПУ, особенно если это касалось специальной оперативной работы.

Что касается политинспекции, то в шестнадцатой статье Положения говорилось, что это орган, который осуществляет контроль за политической работой в милиции и розыске, следит за выполнением на местах всех указаний и директив в области политработы, собирает информационный материал о политическом состоянии органов милиции и розыска, наблюдает за деятельностью политработников.³⁸

Осуществляемые преобразования и происшедшее во всех сферах жизни изменение требовали внесения измене-

³⁸ СУ УССР, 1924. - №37-38. - Ст.245.

ний в Конституцию УССР, приведение ее в соответствие с достигнутым в народном хозяйстве, культуре, государственном строительстве. Необходимо было также внести изменения, вытекавшие из факта образования Союза ССР и принадлежности к нему Украины, законодательно закрепить образование Молдавской АССР в ее составе, а также переход УССР после завершения административно-территориальной реформы на трехступенчатую систему управления. Всеукраинский съезд Советов (17-20 января 1924 г.), рассмотрев вопрос о Конституции УССР, поручил ВУЦИК "...в соответствии с Договором об образовании СССР и Конституцией СССР пересмотреть Конституцию УССР и представить ее на утверждение очередному IX съезду рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов УССР".³⁹

IX Всеукраинский съезд Советов в постановлении "Об изменении Конституции Украинской ССР" 10 мая 1925 г. утвердил изменения в действующей Конституции УССР и поручил ВУЦИК подготовить к очередному съезду Советов переработанный текст Конституции УССР. В частности, четвертая статья Конституции, провозглашавшая полную солидарность УССР с существовавшими уже советскими республиками и ее готовность вступить с ними в теснейшее политическое объединение, была изложена в новой редакции. Теперь она закрепила факт создания Союза ССР. В этой же статье Конституции законодательно закреплялось образование в составе УССР Молдавской АССР. В шестой статье Конституции излагались права УССР и компетенция ее центральных органов власти в связи с вхождением УССР в состав Союза ССР, приведя эти положения в соответствие с Конституцией СССР. Важные изменения были внесены в седьмую статью Конституции УССР, содержавшую перечень органов центральной советской власти республики (Всеукраинский

съезд Советов, ВУЦИК, СНК УССР). Седьмая статья новой редакции провозглашала, что верховным органом власти УССР является Всеукраинский съезд Советов, а в период между съездами - ВУЦИК. В период между сессиями ВУЦИК высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом УССР является Президиум ВУЦИК. СНК УССР в числе верховных органов государственной власти уже не предусматривался. В новой редакции тринадцатой статьи он был распорядительным и исполнительным органом ВУЦИК и в пределах предоставляемых ему ВУЦИК прав издает декреты и постановления, обязательные для исполнения на всей территории УССР. Статья 8 Конституции в новой редакции регламентировала взаимоотношения между верховными органами власти УССР и СССР, подчеркивая, что эти взаимоотношения определяются Конституцией СССР. Статья 9 предусматривала обязательную силу постановлений Верховных органов власти СССР на территории УССР в пределах и по предметам, указанным в Конституции СССР. Десятой статьей устанавливалась периодичность Всеукраинских съездов Советов (очередные - один раз в год, чрезвычайные - по особым постановлениям ВУЦИК).

Статьи 11-16 Конституции УССР в новой редакции с учетом принятых в 1924 г. положений о ВУЦИК, совнаркоме и народных комиссариатах УССР определяли компетенцию этих органов, их взаимоотношения, подотчетность и ответственность, состав СНК УССР, а также правовое положение уполномоченных наркоматов СССР при правительстве УССР. В семнадцатой статье закреплялось, что Молдавская АССР имеет при правительстве УССР своего постоянного представителя, пользующегося правом совещательного голоса во всех центральных органах власти и управления УССР. В восемнадцатой статье давался пере-

³⁹ VIII Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских депутатов, 17-20 января 1924 г. - Х., 1924. - С.136.

чень местных органов власти УССР применительно к трехступенчатой системе управления.⁴⁰

Изложенное свидетельствует о том, что в действующую Конституцию УССР 1919 г. были внесены в мае 1925 г. существенные изменения. Законодательно закрепив перестройку государственного аппарата Украины в соответствии с Конституцией ССР 1924 г. и условиями мирной хозяйственной деятельности на основе новой экономической политики (НЭПа), Конституция УССР оставалась правовой основой организации и деятельности всех государственных органов, в том числе и милиции. Раньше на это уже обращалось внимание.

24 июня 1925 г. СНК УССР принял постановление, которым во всех окружных аппаратах милиции вводились единые штаты. Эти аппараты являлись теперь подотделами административных отделов окружных исполкомов и на них возлагались такие обязанности: руководство организацией и деятельностью всех видов милиции и уголовного розыска; охрана революционного правопорядка, общественной безопасности и спокойствия, предупреждение, раскрытие и расследование преступлений и нарушений революционного порядка, производство дознания; производство в предусмотренном законом порядке арестов, обысков, выемок, наложение административных взысканий за нарушения обязательных постановлений; наблюдение в пределах обязанностей, возложенных на милицию и уголовный розыск, за выполнением гражданами, учреждениями и организациями законов советской власти; борьба с проституцией, самогоноварением, пьянством, нищенством, бродяжничеством; регистрация, дактилоскопирование и фотографирование преступников; содействие органам ГПУ в борьбе с преступлениями, отнесенными к их ведению; содействие органам власти в деле взимания общегосударственных и местных налогов; наблюдение за сани-

тарным состоянием населенных пунктов, мест общественного пользования и мест торговли; выдача удостоверений личности граждан, а также прописка граждан; содействие комиссиям по делам несовершеннолетних в борьбе с правонарушениями среди несовершеннолетних и др.

10 ноября 1926 г. было принято новое Положение о рабоче-крестьянской милиции УССР, которое возлагало на милицию охрану революционного порядка и общественной безопасности в республике, защиту трудового населения от социально опасных элементов. В Положении указывалось, что работники милиции должны прилагать все усилия к тому, чтобы выполнить свои обязанности, не останавливаясь перед возникающими тяготами и опасностями. Устанавливалось, что лица строевого, уголовно-розыскного и политического состава милиции при поступлении на службу должны были давать письменное обязательство служить не менее одного года. Однако оговаривалось, что в случае объявления военных действий они обязаны продолжать службу.

После принятия Положения народный комиссар внутренних дел республики утвердил Устав рабоче-крестьянской милиции УССР. Каждый вступивший в ряды милиции, отмечалось в Уставе, обязуется с достоинством носить звание работника милиции, соблюдать служебную дисциплину, быть честным, бескорыстным, бережно относиться к государственному имуществу, беспрекословно выполнять приказы и распоряжения начальника.⁴¹

Важное значение для улучшения деятельности украинской милиции имело принятие в 1927 г. Уголовного, Уголовно-процессуального и Административного кодексов Украинской ССР, нормами которых работники милиции руководствовались непосредственно в своей работе.

8 июня 1927 г. был принят Уголовный кодекс УССР, вступивший в действие с 4 июля, при его подготовке ис-

⁴⁰ СУ УССР, 1925. - №47. - Ст.302; История государства и права Украинской ССР. - В 3 Т. - Т.2. - 1917-1937. - К.: Наук. думка, 1987. - С.141.

⁴¹ Из истории милиции Советской Украины. - К.: РИО при МООН УССР, 1965. - С.45-46, 81.

пользовался УК РСФСР 1926 г. - они совпадали в основных принципах, хотя для УК УССР характерны были свои особенности, которые определялись местными условиями. Эти особенности состояли главным образом в разных, по сравнению с УК РСФСР, определениях отдельных составов преступлений. Анализ уголовного кодекса говорит о том, что он был построен в точном соответствии с общесоюзным законом "Основные начала уголовного законодательства СССР и союзных республик". УК готовился также с учетом положений постановления ЦИК СССР "Об изменении основных начал уголовного законодательства СССР и союзных республик" от 25 февраля 1927 г., где было сказано, что отдельные виды преступлений и порядок изменения мер социальной защиты определяются уголовными законами союзных республик. В постановлении ЦИК обращалось внимание на то, что Положения о преступлениях государственных (т.е. контрреволюционных и особо опасных для Союза ССР преступлениях против порядка управления) и воинских должны быть включены в соответствующие разделы уголовных кодексов союзных республик. Остальные уголовно-правовые нормы устанавливались законодательством УССР. Поэтому в особенную часть УК УССР 1927 г. были включены Положения о преступлениях государственных, воинских и некоторых других. УК дополнялся статьями о преступлениях против порядка управления, большинство из которых детализировались и уточнялись. Много внимания было уделено уточнению понятий должностного преступления и должностного лица. Кроме того, УК УССР ее прав и интересов, увеличивал санкции за кражу имущества граждан, повышал уголовную ответственность за преступления, совершенные группой лиц.⁴²

20 июля 1927 г. был принят Уголовно-процессуальный кодекс УССР, который вступил в действие с 15 октября.

⁴² СУ УССР, 1927. - №26-27. - Ст. 131-132; История государства и права Украинской ССР. - В 3 т. - Т.2. - 1917-1937. - К.: Наук. думка, 1987, - С.210-211.

УПК УССР 1922 г. дополнялся важнейшими положениями, направленными на улучшение работы органов прокуратуры, суда, расследования и дознания в борьбе с преступлениями. В разделе "Основные положения" статья 2 дополнялась указанием, запрещавшим органам суда, прокуратуры, следствия и дознания отказывать в приеме к своему производству или прекращать уголовные дела об общественно опасных действиях на том основании, что в УК не предусмотрено наказание за это деяние. Статья 4 была дополнена положением о том, что уголовное дело не может быть возбуждено, а в случае возбуждения подлежит прекращению, если лицо, привлекающееся к ответственности, не достигло 14-летнего возраста. УПК УССР устанавливал, что производство по уголовным делам должно вестись на украинском языке, а в национальных камерах - на языке соответствующего меньшинства.

В разделе "О доказательствах" статьей 61 суду предоставлялось право налагать на свидетеля, уклоняющегося от явки в суд или отказавшегося дать свидетельские показания в суде, штраф в размере не выше 50 рублей или возбуждать уголовное дело по ч.1 ст.87 ПК. В статью 62 вносились важные уточнения о возможности допроса защитника как свидетеля, если будет установлено, что ему известно что-нибудь о преступлениях, предусмотренных статьями 54²-54¹⁴ УК. Устанавливалось, что сведения по делам о государственных преступлениях не являются профессиональной тайной.

УПК 1927 г. значительно расширил права органов дознания, передав им часть функций, которые раньше относились лишь к следственным органам. Дела, по которым проведение предварительного следствия не было обязательным, органами дознания направлялись непосредственно в Народный суд, если по соответствующим статьям УК наказание не превышало лишения свободы на срок до одного года. УПК расширил также права следования, лишения вопроса о передаче дела в суд или прекращении.

Значительные изменения были внесены в третий раздел УПК "Производство в народном суде". Распорядительное заседание отменялось и все вопросы, касавшиеся подготовительных действий, передавались на рассмотрение народного судьи. Новым для судебного рассмотрения дела было перенесение инициативы судебного следствия на участников процесса. Допрос подсудимого проводился в таком порядке: обвинителями, гражданскими истцами, защитниками, подсудимыми, председательствующим и судьями. Рассматривая дело, суд мог прекратить допрос свидетеля, если признавал, что показаниями допрошенных свидетелей полностью установлены обстоятельства, нужные для рассмотрения дела. То есть, правило, которое раньше действовало лишь в отношении окружных судов, кодексом распространялось и на народные суды.

В разделе "Особые производства в народном суде" уголовно-процессуальным кодексом были оставлены только положения о производстве в камерах народного суда и производстве в порядке судебного надзора. Статьи об условных приговорах и о производстве в особых сессиях народных судов отменялись.

Изменены были и статьи раздела "Обжалование решений и приговоров народного суда". Все жалобы и протесты на приговоры народного суда и на постановления народного судьи могли быть поданы в окружной суд на протяжении 7 дней со дня их внесения.

УПК 1927 г. дополнялся новыми разделами о производстве в окружном суде, в Верховном суде и о признании лиц общественно опасными. Значительно расширены были права уголовно-кассационного отдела суда. В нем перечислялись дела, подсудные Верховному суду УССР как суду первой инстанции, и порядок обжалования или изменения приговоров судебной коллегии Верховного суда.⁴³

⁴³ СЗ ССР, 1927. - №36-38. - Ст.167,168; История государства и права Украинской ССР. - В 3 Т. - Т.2. - 1917-1937. - К.: Наук. думка, 1987. - С.211-212.

Правовой основой деятельности украинской милиции был и Административный кодекс УССР, утвержденный ВУЦИК 12 октября 1927 г. и введенный в действие с 1 февраля 1928 г. Из-за большого количества норм не было возможности кодифицировать все административное законодательство, поэтому в кодекс вошли лишь те нормативно-правовые акты, которые относились в основном к вопросам государственной безопасности, охраны общественного порядка и деятельности милиции.

Кодекс состоял из 528 статей, составлявших 15 разделов. Круг вопросов, которые он регламентировал, можно разделить на такие основные группы:

а) взаимоотношения органов государственного управления (их регламентации посвящен раздел 2 - об административных актах);

б) отношения органов государственного управления с гражданами (эти вопросы рассматривались в разделе 3 - о мерах административного воздействия, в разделе 4 - о других мерах административного воздействия, в разделе 13 - о надзоре административных органов в области промышленности, в разделе 14 - о надзоре административных органов за торговлей);

в) отношения граждан с органами государственного управления (эту область правоотношений регламентировал раздел 15 - о порядке обжалования действий административных органов).

Административным кодексом регламентировались также вопросы гражданства УССР, порядок его получения и лишения (раздел 7), вопросы регистрации и учета движения населения (раздел 8). Раздел 9 кодекса посвящался правилам организации и деятельности товариществ, союзов, клубов, собраний. В разделе 10 содержались нормы о культах, в разделе 11 - нормы о публичных зрелищах и развлечениях. Обязанности граждан определялись в разделе 5 - о трудовой повинности, о предупреждении стихий-

ных бедствий и борьбе с ними, а в разделе 6 - об охране общественного порядка.⁴⁴

Следует отметить, что кодекс внес необходимую ясность и стабильность во взаимоотношения государственных органов между собою и с гражданами, упростил деятельность органов государственного управления, содействовал улучшению их работы.

15 мая 1929 г. XI Всеукраинский съезд Советов утвердил новую Конституцию УССР, основу которой составили Конституция ССР 1924 г. и Конституция УССР 1919 г. с внесенными в нее в 1925 г. изменениями. Конституция УССР 1929 г., как и первая украинская Конституция, была конституцией диктатуры пролетариата, конституцией социалистического типа. В ней юридическое закрепление получил принцип верховенства общесоюзных законодательных актов. Конституция УССР 1929 г., в соответствии с Конституцией СССР 1924 г., закрепила права Украинской ССР: Украина могла принимать свою Конституцию, в которой учтены национальные особенности и которая соответствует Конституции СССР; образовывать собственные органы государственной власти и государственного управления; право на территориальное верховенство; право на избрание полномочных представителей УССР в состав Совета национальностей ЦИК СССР и делегатов на Всесоюзный съезд Советов; право ВУЦИК на осуществление законодательной инициативы в высших органах Союза ССР; право принятия в гражданство Украинской ССР. Устанавливался принцип единства советского гражданства: Конституция провозгласила, что граждане Украины являются гражданами Союза ССР, а граждане всех других советских республик на территории Украины имеют одинаковые права и обязанности с гражданами УССР.

Новая Конституция законодательно закрепила: равноправие граждан независимо от их расовой и национальной

принадлежности и провозгласила несовместимым с законами Украинской ССР какое-либо угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия; все те гарантированные права и свободы трудящихся, которые были установлены Конституцией Украинской ССР 1919 г.; образование Молдавской АССР в составе УССР.

Конституция УССР 1929 г. подтверждала внесенные 10 мая 1925 г. XI Всеукраинским съездом Советов в Конституцию 1919 г. изменения, которые касались верховных органов власти УССР (Всеукраинского съезда Советов, ВУЦИК, Президиума ВУЦИК) и СНКУССР как распорядительного и исполнительного органа ВУЦИК, осуществляющего общее управление республикой. Устанавливалась новая периодичность созыва съездов Советов: очередные всеукраинские съезды Советов созывались ВУЦИК один раз в 2 года, чрезвычайные могли созываться ВУЦИК как по его собственной инициативе, так и по требованию Советов и съездов Советов местностей, где проживает не меньше трети избирателей УССР. Конституция детально регламентировала порядок работы и компетенцию ВУЦИК, Президиума ВУЦИК (этого не было ни в Конституции УССР 1919 г., ни в изменениях, внесенных в нее в 1925 г.), СНК УССР.

Местными органами власти по Конституции УССР 1929 г. были: Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов; районные съезды Советов и избранные ими исполнительные Комитеты. Очередные районные съезды Советов созывались раз в год. Внеочередные могли созываться по предложению Президиума ВУЦИК или районными исполкомами как по собственной инициативе, так и по требованию Советов, насчитывающих не менее одной трети населения данного района. Исполнительные Комитеты избирались съездами Советов и в периоды между съездами были высшими органами власти на местах. Для руководства текущей работой исполкомы избирали президиумы, которые в периоды между заседаниями исполкомов пользовались всеми их правами. Статья 63 Кон-

⁴⁴ СУ УССР, 1927. - №63-65. - Ст.239-240; История государства и права Украинской ССР. - В 3 т. - Т.2. - 1917-1937. - К.: Наук. думка, 1987. - С.203.

ституции, в отличие от Конституции УССР 1919 г., включила в задачи местных органов власти обязанность обеспечения в пределах данной территории революционной законности и охраны государственного порядка и общественной безопасности.

Народный комиссариат внутренних дел хотя и не упоминался среди 10 Народных комиссариатов, на которые возлагалось руководство отдельными отраслями народного хозяйства, но в соответствии со смыслом статьи 42 закреплялся в качестве центрального руководящего органа системы.

При Народных комиссарах предусматривалось образование коллегий.

Законодательное закрепление и конкретизацию получили такие важные принципы организации и деятельности украинской милиции, как принцип законности и демократического централизма.⁴⁵

Осуществление в 1926-1929 годах реконструкции народного хозяйства создало в Украине благоприятные условия для насильственной коллективизации сельского хозяйства. Начиная с 1929 г. и в последующие годы осуществлялись неслыханные по масштабам, темпам и глубине социально-экономические преобразования. Этот период в истории развития нашего государства был одним из самых трудных и трагических. Происходившие изменения во всех сферах жизни, конечно же, коснулись органов внутренних дел, в том числе и милиции.

В указанный период Народный комиссариат внутренних дел УССР занимался не только охраной революционного порядка, обеспечением общественной безопасности, борьбой с преступностью, но и осуществлял руководство коммунальным хозяйством, милицией, уголовным розыском, местами заключения, надзор за деятельностью низовых звеньев государственного аппарата. На него возлага-

лось выполнение и других обязанностей, не свойственных НКВД. Понятно, что в новых условиях Народный комиссариат внутренних дел эффективно и на должном уровне руководить уже не мог. Поэтому на протяжении 1929 - 1930 годов обсуждался вопрос о его реорганизации.

ВУЦИК и СНК УССР, во избежание постановления ЦИК и СНК СССР "О ликвидации Народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик" от 15 декабря 1930 г., приняли 28 декабря 1930 г. постановление, которым Народный комиссариат внутренних дел был упразднен, а при СНК УССР учреждалось Главное управление милиции и уголовного розыска, во всех отделах которого вводились должности ответственных исполнителей (помощников начальников отделов, старших инспекторов, инспекторов), которые ведали определенными участками работы, в связи с чем такие его структурные подразделения, как подотделы, отделения и группы ликвидировались. На Главное управление возлагалось: руководство органами милиции и уголовного розыска; охрана революционного порядка и общественной безопасности, прав граждан и их имущества; борьба с преступностью и расследование преступлений в пределах, указанных в УПК УССР; исполнение судебных приговоров; оказание содействия государственным органам в проведении установленных законом повинностей, подготовка кадров для милиции и уголовного розыска.

На местах при исполкомах местных Советов были образованы отделы милиции уголовного розыска.

Функции руководства коммунальным хозяйством были переданы создаваемому при СНК УССР Главному управлению коммунального хозяйства, места заключения - Народному комиссариату юстиции, вопросы административного надзора и надзора за деятельностью низового советского аппарата перешли в ведение организационного отдела ВУЦИК и президиумов исполнительных комитетов местных Советов.

⁴⁵ См.: СЗ УССР, 1929. - № 14. - Ст. 100; История советской конституции. В документах. 1917-1956. - М.: Госюриздат, 1957. - С. 512-518.

Одновременно с постановлением о ликвидации НКВД Союзных и автономных республик ЦИК и СНК СССР приняли постановление "О руководстве органами Объединенного Государственного Политического Управления (ОГПУ) деятельности милиции и уголовного розыска". Во исполнение его ВУЦИК и СНК УССР 29 декабря 1930 г. приняли постановление "О порядке подчинения органов милиции и уголовного розыска органам Государственного Политического Управления УССР", которым ГПУ и его местным органам предоставлялись широкие полномочия по руководству органами милиции и уголовного розыска, заключающиеся в оперативном руководстве деятельностью милиции и уголовного розыска; в инспектировании и контроле всей их деятельности; в назначении, перемещении и увольнении руководящего состава милиции и уголовного розыска через соответствующих начальников милиции и уголовного розыска.

В соответствии с Постановлением местные управления милиции и уголовного розыска, подчиненные президиумам соответствующих районных исполнительных комитетов и городских Советов как их самостоятельные отделы, обязаны были осуществлять свою работу под руководством соответствующих органов ГПУ. Обращалось внимание на необходимость улучшения политико-морального состояния кадров, их материального обеспечения и дисциплины в рядах милиции уголовного розыска. Важное значение придавалось укреплению боеспособности этих органов.⁴⁶

Осуществление указанных организационных изменений свидетельствовало, что централизация органов милиции и уголовного розыска УССР усиливалась. Они оказались в подчинении не только вышестоящих милициских органов и исполнительных комитетов, но и СНК УССР, ГПУ СССР и ОГПУ СССР и их местных органов. Подчинение органов милиции и уголовного розыска ОГПУ

⁴⁶ См.: История милиции Украинской ССР. В документах и материалах т. I. 1917-1937 гг. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - С. 649-657.

СССР означало создание единой общесоюзной системы органов милиции.

Законодательно закрепило ее первое общесоюзное Положение о рабоче-крестьянской милиции, утвержденное 25 мая 1931 г. СНК СССР. Его принятие явилось важным рубежом на пути строительства общесоюзной системы органов внутренних дел, поскольку именно в организации милиции более всего проявилась тенденция к созданию такой системы. Положение, по существу, устанавливало принцип централизации милиции. Местные органы милиции - краевые, областные управления, управления милиции автономных республик, автономных областей, районные, городские управления милиции - все были поставлены в непосредственное подчинение вышестоящих органов милиции. Это явилось следствием общей тенденции, сложившейся в конце 20-х - начала 30-х годов в государственном управлении, когда возникла административно-командная система партийно-государственного руководства страной, усиливался бюрократизм.

В этом правовом документе, который обобщил формирование советской милиции с момента ее создания, впервые юридически закреплялись единые задачи органов милиции всех союзных республик, общие принципы их организации. Согласно Положению главная задача рабоче-крестьянской милиции состояла в том, чтобы охранять революционный порядок и общественную безопасность, необходимые для социалистического строительства. Кроме того, органы милиции обязаны были наблюдать за проведением в жизнь законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих революционный порядок и общественную безопасность, вести борьбу с преступностью, расследовать уголовные дела, охранять государственное и общественное имущество, а также личную безопасность граждан и их имущество. Подчеркивалось, что милиция в своей работе должна опираться на широкие массы трудящихся, привлекать их к выполнению обязанностей по охране общественного порядка. С этой целью

она организует добровольные общества содействия милиции и руководит их деятельностью.

С этого времени органы уголовного розыска организационно объединились с милицией в единые государственные органы.

Деление милиции на общую и ведомственную изменений не претерпело. К обязанностям общей милиции относилось наблюдение за порядком на улицах и в общественных местах, надзор за соблюдением установленных правил во время шествий и демонстраций, за соблюдением правил уличного движения и др. Работники общей милиции обязаны были своевременно извещать население о грозящих стихийных бедствиях и принимать меры к установлению порядка и охране имущества граждан. В борьбе с преступностью на общую милицию возлагалось: предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений; розыск лиц, скрывшихся от следствия и суда, розыск украденного имущества; исполнение судебных приговоров о ссылке и высылке, учет ссыльных и высланных и наблюдение за ними.

Ведомственная милиция несла охрану предприятий, сооружений и государственного имущества, а также выполняла некоторые функции общей милиции. Положением был установлен и более точный перечень прав милиции. Работникам милиции предоставлялось право требовать от граждан и должностных лиц, от предприятий, организаций и учреждений соблюдения распоряжений органов власти, применять в отношении правонарушителей необходимые меры воздействия. По требованию работников милиции им должны оказывать содействие в охране революционного порядка и общественной безопасности сельские исполнители, члены обществ содействия милиции (ОСОДМИЛ), ночные сторожа, дворники и отдельные граждане. Работникам милиции предоставлялось право использовать при необходимости все средства передвижения и связи. В целях предупреждения и пресечения преступлений они могли арестовывать подозреваемых;

производить обыски и выемки; задерживать лиц, привлекаемых к административной ответственности, для составления протокола и пьяных - до вытрезвления. Работники милиции в предусмотренных Уставом случаях имели право применять оружие.

Повышалась ответственность личного состава милиции за правонарушения, укреплялась дисциплина.

Принцип двойного подчинения милиции Положением был сохранен. Устанавливалось, что начальники местных органов милиции непосредственно подчиняются начальникам вышестоящих органов милиции и несут перед ними полную ответственность за состояние и работу соответствующего органа милиции. В то же время в своей работе они руководствуются указаниями СНК автономных республик, местных исполнительных комитетов и городских Советов, при которых состоят соответствующие органы милиции.

Вводилась единая для работников милиции всех союзных республик форма обмундирования с одинаковыми должностными знаками различия и однотипное вооружение.

Закреплялось, что содержание милиции, за исключением ведомственной, осуществляется за счет бюджетов союзных республик, краевых (областных) бюджетов и бюджетов автономных республик, а также за счет районных и городских бюджетов. Ведомственная милиция содержится за счет средств, отпускаемых теми государственными и общественными органами, которые ею обслуживаются.⁴⁷

23 апреля 1932 г. СНК УССР утвердил Устав о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при СНК УССР, а 20 ноября того же года - Устав об областном управлении рабоче-крестьянской милиции. Кроме организации органов милиции, в том числе и ведомственной, политического аппарата, обеспечения дислокации, регули-

⁴⁷ СЗ СССР, 1931. - №33. - Ст.247.

11 ноября 1932 г. принял по этому вопросу свое аналогичное постановление. Они стали правовой основой решительной борьбы украинской милиции с проявлениями беззакония как в практической деятельности при охране революционного порядка и общественной безопасности, так и в работе предприятий, учреждений, государственных и общественных организаций.

Положительную роль в этом отношении сыграло утвержденное СНК СССР 17 декабря 1933 г. "Положение о прокуратуре Союза ССР", в котором были определены задачи прокуратуры и содержание ее деятельности по укреплению революционной законности.⁵²

28 декабря 1933 г. ВУЦИК и СНК УССР приняли специальное постановление о фактах нарушения в Украине революционной законности. В нем отмечалось, что, несмотря на ряд важнейших партийных и правительственных директив о строгом соблюдении революционной законности, в отдельных районах выявлены возмутительные случаи ее искривления, грубо нарушающие интересы трудящихся масс, и прежде всего колхозного крестьянства. Постановление указывало на имевшие место незаконные аресты и обыски, грубое извращение штрафной практики, незаконные административные выселения, самоуправные переселения и уплотнения и другие нарушения.

Решительно осудив подобные факты нарушения прав и законных интересов трудящихся, Президиум ВУЦИК и СНК УССР предупредили облисполкомы, райисполкомы и все местные органы власти, что строжайшее соблюдение революционной законности является важнейшим политическим заданием и что при малейшем ослаблении их внимания к этому делу правительство будет ставить вопрос об их строгой ответственности.⁵³

На основании решений правительств СССР и УССР работники милиции проводили большую разъяснительную

воспитательную работу среди населения, активно борясь с бюрократами, взяточниками, нарушителями законов, государственной и хозяйственной дисциплины. Предпринимались меры, направленные на ликвидацию фактов нарушений законности в деятельности милиции и укреплений во всех аппаратах сверху донизу служебной дисциплины и законности.

Дальнейшее организационное развитие советской милиции, совершенствование ее структуры, форм и методов деятельности было связано с образованием на основе постановления ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел. В подчинение ему передавались органы государственной безопасности и милиции. В Украине Наркомвнутдел был образован постановлением ЦИК УССР 11 июля 1934 г.

Необходимо отметить, что по структуре и характеру деятельности общесоюзный и республиканский Наркомвнутделы существенно отличались от ранее существовавших. Они были освобождены от несвойственных им функций по руководству работой местных Советов, а также по руководству коммунальным хозяйством. На них возлагалось: обеспечение революционного порядка и государственной безопасности, охрана общественной (социалистической) собственности, запись актов гражданского состояния, пограничная охрана. Для выполнения этих задач в составе Народных комиссариатов внутренних дел были образованы: Главные управления государственной безопасности, Главные управления рабоче-крестьянской милиции, Главные управления пограничной и внутренней охраны, Главные управления исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений, административно-хозяйственные управления, отделы актов гражданского состояния, Главные управления пожарной охраны. То есть Народные комиссариаты внутренних дел СССР и УССР имели аналогичную структуру. В Молдавской АССР и в об-

⁵² СЗ СССР, 1934. - №1. - Ст.2-6.

⁵³ Борьба с преступностью в Украинской ССР. - Т.2. - 1926-1967 гг. - к РИО при МООН УССР, 1967. - С.622-626.

дациях были образованы управления НКВД. Нарком внутренних дел входил в состав СНК УССР.⁵⁴

В указанный период в структуре органов внутренних дел осуществлялись и другие изменения. Улучшалась структура органов милиции. СНК СССР постановлением от 23 июля 1935 г. в системе Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта образовал Государственную автомобильную инспекцию (ГАИ).⁵⁵ В октябре 1935 г. Центральное управление шоссейных и автомобильных дорог было передано в состав НКВД СССР. 3 марта 1936 г. СНК СССР принял постановление "О реорганизации Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта". В системе НКВД СССР было образовано Главное управление шоссейных дорог (ГУШОСДОР). Госавтоинспекция в центре и на местах передавалась в ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции.

На ГАИ *возлагались*: борьба с авариями и хищническим использованием автотранспорта, наблюдение за подготовкой и воспитанием кадров водителей, разработка технических норм эксплуатации автотранспорта, его учет.⁵⁶ 3 июля 1936 г. СНК утвердил Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР. В нем подтвердились указанные выше задачи, возложенные на ГАИ. Устанавливалось, что для их выполнения ГАИ *обязана*: вести учет аварий автомобильного транспорта; выявлять их причины и виновных, привлекать последних к ответственности; контролировать проведение автомобильными хозяйствами, а также наркоматами, учреждениями и организациями необходимых мероприятий по содержанию автопарка в технически исправном состоянии, обеспечиваю-

щем безопасность движения; руководить работой школ и курсов по подготовке водительских кадров; вести в пределах Союза ССР учет автомобилей и мотоциклов по маркам, владельцам и категориям, выдавать номерные знаки и технические паспорта, производить периодические технические осмотры транспортных средств; разрабатывать технические нормы расходования горюче-смазочных материалов и резины, а также общие измерители эксплуатации автотранспорта.

Положением закреплялись и *права* ГАИ: беспрепятственно посещать и производить обследование автохозяйств, гаражей, ремонтных мастерских и заводов; требовать при их посещении предоставления отчетности по установленным формам, сведений о состоянии автомобильного парка, о водителях и авариях; приостанавливать эксплуатацию автомобилей, техническое состояние которых угрожает безопасности движения; налагать за нарушение установленных правил по автомобильному транспорту денежные штрафы на виновных лиц; ставить перед квалификационной комиссией вопрос о лишении водителей права управления транспортными средствами.

Обращалось внимание на то, что на органы Народного комиссариата обороны Союза ССР контроль ГАИ распространялся лишь в отношении автотранспорта гражданского образца, используемого для пассажирских или обычных грузовых перевозок.

Положением было предусмотрено, что за технические осмотры транспортных средств, за выдачу номерных знаков и технических паспортов, за осуществление испытаний и за выдачу водительских документов органы ГАИ взимают сборы, размеры которых устанавливаются НКВД СССР совместно с Народным комиссариатом финансов Союза ССР и утверждаются Советом Труда и Оборона.

⁵⁴ СЗ СССР, 1934. - №34. - Ст.283; История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. - Т.1. - 1917-1937 гг. - К.: Киев. высш. школы МВД СССР, 1969. - С.729-730, 732-733.

⁵⁵ СЗ СССР, 1935. - №41. - Ст. 349.

⁵⁶ СЗ СССР, 1936. - №41. - Ст.121.

На работников ГАИ Положением распространялись все права, установленные для сотрудников рабоче-крестьянской милиции.⁵⁷

3 июля 1936 г. ЦИК и СНК СССР утвердили также Положение о прохождении службы начальствующим составом рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР. Было установлено, что к начальствующему составу милиции относятся оперативно-строевой состав, имеющий специальную подготовку и выполняющий в органах милиции руководящую или оперативно-строевую работу. Кадры начальствующего состава милиции, согласно Положению, комплектовались из демобилизуемых военнослужащих, выпускников школ начальствующего состава милиции, из лиц младнего начальствующего состава милиции и милиционеров, выдвинутых на руководящую или оперативно-строевую работу, а также из партийных работников, направленных на работу в органы милиции.

Для лиц начальствующего состава милиции, в зависимости от специальной подготовки, квалификации, служебной аттестации и стажа оперативной работы, устанавливались специальные звания: сержант милиции, младший лейтенант милиции, лейтенант милиции, старший лейтенант милиции, капитан милиции, майор милиции, старший майор милиции, инспектор милиции, директор милиции, главный директор милиции, а также сроки пребывания в каждом звании (от сержанта до старшего лейтенанта - 3 г., от старшего лейтенанта до капитана - 4 г., от капитана до майора - 5 лет. От старшего майора и выше - сроки выслуги не устанавливались и эти звания присваивались народным комиссаром внутренних дел Союза ССР). Досрочное присвоение очередного специального звания могло производиться Наркомом внутренних дел Союза ССР только при наличии выдающихся успехов в милицейской работе или особых заслуг. Звание "главный директор милиции" присваивалось постановлением СНК

⁵⁷ СЗ СССРО, 1936. - №36. - Ст.318-а.

СССР по представлению Народного комиссара внутренних дел Союза ССР.

Обращалось внимание на то, что лица, прослужившие в одном специальном звании и не получившие очередного звания (отрицательная аттестация и т.п.), могут быть оставлены в том же звании еще на 2 года. Если по истечении этого срока лицо начальствующего состава не заслуживает продвижения в звании, то переводится на другую работу с сохранением ранее присвоенного звания или увольняется из милиции в отставку.

Понижение в специальных званиях допускается лишь в исключительных случаях и только приказом Народного комиссара внутренних дел Союза ССР. Специальные звания являются пожизненными и их лишение может быть произведено только по приговору суда.

Положением закреплялись права и обязанности начальствующего состава, регламентировались порядок назначения на должности и увольнение из рабоче-крестьянской милиции. Оговаривалось, что увольнение лиц начальствующего состава, имеющих специальное звание, из рабоче-крестьянской милиции производится исключительно приказами народного комиссара внутренних дел Союза ССР.⁵⁸

Все происшедшие до середины 30-х годов в украинском обществе и государстве изменения закрепила построенная на основе и в соответствии с принципами Конституции СССР 1936 г. Конституция УССР 1937 г., утвержденная Чрезвычайным XIV Всеукраинским съездом Советов 30 января 1937 г.

Конституция УССР включала 146 статей, объединенных в 13 глав, где излагались: общественное устройство; государственное устройство; высшие органы государственной власти УССР; органы государственного управления УССР; высшие органы государственной власти Молдав-

⁵⁸ История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. - Т. I. - 1917-1937 гг. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - С. 690-697.

ской АССР; органы государственного управления Молдавской АССР; местные органы государственной власти, бюджет УССР; суд и прокуратура; основные права и обязанности граждан; избирательная система; герб, флаг, столица; порядок изменения Конституции УССР.

Экономическую основу УССР составляли, как об этом было сказано в Конституции, социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, утвердившаяся в результате ликвидации капиталистической системы хозяйства, отмены частной собственности на орудия и средства производства и уничтожения эксплуатации (ст.4).

Закрепляя безраздельное господство социалистической собственности, Конституция УССР указывала на две ее формы: государственную собственность - всенародное достояние и кооперативно-колхозную - собственность отдельных колхозов и кооперативных объединений. Закреплялось также право личной собственности колхозного двора и право личной собственности граждан на их трудовые доходы и сбережения, жилой дом и подсобное домашнее хозяйство, предметы домашнего хозяйства и обихода, личного потребления и удобства.

Устранялось положение, когда принимать законы могли несколько органов - Всеукраинский съезд Советов, ВУЦИК, его Президиум и СНК СССР. В статье 23 Конституции было указано, что единственным законодательным органом в Украинской ССР является Верховный Совет - Высший орган государственной власти УССР.

В связи с ликвидацией системы съездов Советов Конституция УССР установила полную подотчетность исполнительных кабинетов перед Советами.

Конституция УССР 1937 г. закрепила превращение Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов в Советы депутатов трудящихся. Они составляли политическую основу УССР (ст.2).

По сравнению с Конституцией УССР 1929 г., которая лишала отдельных лиц политических прав, в новой Кон-

ституции был не только значительно расширен круг основных прав и свобод, но и строго выдержан принцип равноправия всех без исключения граждан. В ней не было каких-либо оговорок и ограничений в использовании гражданами своих прав, всем им предоставлялись равные политические права и демократические свободы.

В отличие от предыдущей Конституции, не касавшейся вопросов организации и деятельности судебно-прокурорских органов, в Конституции УССР 1937 г. суду и прокуратуре была посвящена специальная глава. В ней был определен порядок образования судебно-прокурорских органов и основные принципы их деятельности.

В соответствии с Конституцией УССР 1937 г., НКВД входил в число союзно-республиканских наркоматов (ст.48). НКВД был создан и в Молдавской АССР, а Нарком внутренних дел входил в состав СНК Молдавской АССР (ст.68).

Следовательно, создание централизованной системы органов внутренних дел в Украине впервые нашло закрепление на конституционном уровне. Это имело важное значение для определения компетенции не только высших, но и местных органов власти и управления в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. В частности, п. "ж" ст.19 Конституции УССР 1937 г. устанавливал, что ведению Украинской ССР в лице ее высших органов власти и органов государственного управления подлежит охрана государственного порядка и прав граждан, а п. "г" ст.43 - что СНК УССР принимает меры по обеспечению общественного порядка, защите интересов государства и охране прав граждан. На местах Советы депутатов трудящихся (области, округа, района, города, поселка, станиц, села) обеспечивает охрану общественного порядка, прав граждан и соблюдение законов (ст.74).

Согласно статьям 88 и 92 Конституции, уже не Советы депутатов трудящихся, а народный Комиссариат внутренних дел образовывал свои управления на местах.

Закреплялся принцип двойного подчинения органов внутренних дел: отделы районных Советов депутатов трудящихся, например, в соответствии со ст.93, подчиняется своей деятельности как районному Совету и его исполнительному комитету, так и соответствующему отделу высшего областного Совета депутатов трудящихся, а отделы и управления областных Советов подчиняются как соответствующему областному Совету депутатов трудящихся и его исполнительному комитету, так и соответствующему Народному Комиссариату УССР (ст.89).⁵⁹

Решительная борьба велась с теми, кто посягал на экономические завоевания народа, кто своими преступными действиями причинял экономике УССР, составной части народно-хозяйственного комплекса Союза ССР, ущерб. Борьбу с такими преступлениями вели органы уголовного розыска и специальные подразделения органов государственной безопасности. Однако в период завершения реконструкции народного хозяйства задача охраны социалистической собственности приобрела еще более важное значение в числе других задач по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Возникла необходимость иметь специализированные самостоятельные органы по борьбе с преступлениями, посягающими на экономическую основу Советского государства.

В связи с этим 16 марта 1937 г. приказом Народного комиссара внутренних дел Союза ССР в Главном управлении рабоче-крестьянской милиции НКВД был образован отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС), а в республиканских, краевых, областных управлениях РКМ и в крупных промышленных центрах создавались отделы, отделения, группы по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией.

⁵⁹ СЗ УССР, 1937. - №30. - Ст.121; Конституции советских социалистических республик. - М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938. - С.52-72.

Этим же приказом утверждалось и вводилось в действие положение "Об отделе по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией ГУРКМ НКВД СССР". На отдел БХСС ГУРКМ НКВД СССР Положение возлагало: руководство работой республиканских, краевых и областных УРКМ по борьбе с хищениями социалистической собственности и мелким вредительством в торговых, кооперативных, заготовительных организациях, сберкассах и по борьбе со спекуляцией и фальшивомонетчиками, оперативное обслуживание аппаратов Паркомвнutorга, Центросоюза, Всекопромсовета, Всекопипсовета, Управления сберкассами, НКФ и заготовительных организаций (Заготзерно, Заготлен, Главмука и т.д.), а также подведомственных учреждений и организаций республиканского и союзного значения; расследование дел по хищению социалистической собственности в указанных организациях и учреждениях, возникших как на основании данных своей агентуры, так и на основании материалов, переданных отделами Главного управления государственной безопасности.

Устанавливалось, что в структурном отношении отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией ГУРКМ в соответствии со стоящими перед ним задачами состоит из таких отделений: первое отделение осуществляет задачи отдела по линии госторговни и потребительской кооперации, ведет борьбу со спекуляцией; второе отделение осуществляет задачи отдела по борьбе с хищениями в промышленной и инвалидной кооперации; третье отделение осуществляет задачи отдела по борьбе с хищениями в заготовительных организациях и сберкассах, ведет борьбу с фальшивомонетчиками. Каждое из указанных отделений ведет оперативно-розыскную работу и следственные дела о хищениях в аппаратах, находящихся в оперативном обслуживании соответствующего отделения, а также ведет наблюдательные дела по разрабoткам и следствию подведомственных органов рабоче-крестьянской милиции. Четвертое отделение ведет на ос

новании переданных из отделов Главного управления государственной безопасности материалов оперативные разработки и следственные дела о хищениях социалистической собственности в организациях, не находящихся в оперативном обслуживании первых трех отделений дела.

Что касается организации структуры отделов и отделений по борьбе с хищениями и спекуляцией на периферии, то в республиканских, краевых, областных управлениях РКМ и в крупных промышленных центрах в зависимости от объемов работы создавались отделы, отделения, группы по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией. В городских, районных отделах и отделениях РК милиции, где самостоятельные группы не создавались, работа по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией выполнялась общей милицией и уголовным розыском.

Положение закрепляло обязанности отделов и отделений по борьбе с хищениями и спекуляцией при областных, краевых и республиканских управлениях рабоче-крестьянской милиции. Они, за исключением руководства работой подведомственных органов РК милиции, были такими же, как отделы борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией ГУРКМ НКВД СССР.

11 мая 1937 г. приказом Народного комиссариата внутренних дел Союза ССР отделения по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, организованные в составе управлений РК милиции, были переименованы в *отделы* по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией.⁶⁰

В предвоенные годы Наркоматом внутренних дел Союза ССР было издано ряд приказов, директивных распоряжений и циркуляров по вопросам совершенствования контроля и проверки исполнения в органах милиции, а также регламентирующих организационно-штатную дис-

⁶⁰ История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. - Т.1. - 1917-1937гг. - К.: Киев. высш. школа МВД СССР, 1969. - С.770-774.

циплину в службах и подразделениях. Например, согласно приказу НКВД СССР от 3 сентября 1938 г., при заместителе наркома создается контрольно-инспекторская группа, которая 19 июня 1939 г. перешла в непосредственное подчинение наркому внутренних дел. Во исполнение решения СНК СССР в марте 1939 г. был издан приказ НКВД об упорядочении структуры органов внутренних дел, а приказом от 17 мая 1939 г. устанавливалась организационно-штатная дисциплина.

В соответствии с этими нормативными документами все структурные изменения в органах внутренних дел отныне могли производиться только в централизованном порядке, а все предложения по организационно-штатным вопросам должны были предварительно согласовываться с отделом кадров НКВД СССР. Запрещалось как в центре, так и на местах содержание сверхштатных работников, назначение сотрудников на несуществующие по штату должности, прикомандирование работников нижестоящих органов вышестоящим на срок более одного месяца. Через год приказами от 13 и 29 мая 1940 г. были объявлены штаты органов НКВД союзных и автономных республик, УНКВД краев и областей.

Много внимания уделялось совершенствованию форм и методов подбора, расстановки, обучения и воспитания личного состава милиции. Эта работа велась по различным направлениям: по линии улучшения деятельности кадровых аппаратов, расширения учебной базы органов НКВД, повышения качества служебной и боевой подготовки, активизации воспитательной работы с личным составом, поднятия уровня материально-бытового обеспечения сотрудников и т.д. Принимались меры, направленные на дальнейший рост профессионального мастерства работников, на улучшение качественного состава кадров всех служб и подразделений органов внутренних дел. Одна из таких мер явилось объявленное приказом НКВД СССР от 3 мая 1939 г. Положение об отделе кадров союзного Наркомата внутренних дел. Согласно Положению, на от-

дел кадров возлагалась обязанность осуществлять подбор, расстановку, выдвижение, перемещение и увольнение личного состава управлений (отделов) центрального аппарата НКВД СССР, а также обеспечение начальствующим составом аппаратов НКВД на местах путем перераспределения действующих кадров, подбора и распределения нового пополнения. Отдел кадров руководил подготовкой и повышением профессионального уровня сотрудников в учебных заведениях сотрудников системы, разрабатывал структуру и штаты органов НКВД различного уровня, решал вопросы правового положения личного состава, обеспечивал мобилизационную готовность кадров и разработку всех мероприятий по развертыванию органов внутренних дел в условиях военной обстановки, вел персональный и статистический учет личного состава.

Отдел кадров НКВД СССР руководил деятельностью отделов кадров главных управлений (отделов) Наркомата внутренних дел, осуществлял контроль за подбором, расстановкой и выдвижением сотрудников в структурных подразделениях НКВД, за соблюдением организационно-штатной дисциплины и изучением деловых и моральных качеств кадров органов внутренних дел. Все проекты директив, положений, инструкций, организационно-штатных мероприятий, касающихся вопросов работы с кадрами, главные управления (отделы) Наркомата должны были согласовывать с отделом кадров НКВД СССР. В целях повышения роли и авторитета отдела в системе служб Наркомата внутренних дел Положение устанавливало, что возглавляет отдел заместитель Народного комиссара внутренних дел СССР.⁶¹

В сложные предвоенные годы одной из ответственных задач органов милиции являлось содействие укреплению обороноспособности государства. На IV внеочередной сессии Верховного Совета СССР 1 сентября 1939 г. был при-

⁶¹ См.: История советской милиции. В 2 т. Т. 2. 1936-1977 гг. - М.: Академия МВД СССР, 1977. - С. 20, 29-30.

нят закон "О всеобщей воинской обязанности", который потребовал организационной перестройки вооруженных сил и перевода их комплектования на единый кадровый принцип. В этой связи большое значение имело улучшение учета военнообязанных и призывников. В соответствии с новым законом данная работа возлагалась на органы милиции. Для ее выполнения во всех городских, районных и поселковых отделениях милиции были созданы военно-учетные столы.

Выполняя требования постановления СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 31 мая 1935 г., милиция Украины в предвоенные годы, многое сделала, особенно в восточных областях, чтобы детская беспризорность, безнадзорность и преступность значительно уменьшилась. В западных же областях положение требовало немедленного вмешательства. Здесь в 1939 г. еще при органах милиции были организованы приемники-распределители для несовершеннолетних. В 1940 году был издан приказ Наркома внутренних дел УССР "О борьбе органов рабоче-крестьянской милиции с детской преступностью и безнадзорностью", который определял пути улучшения работы с несовершеннолетними. При органах милиции создавались детские комнаты. Отдел ЗАГС обязан был принимать меры по устройству детей-сирот.

В декабре 1940 года Народный комиссар внутренних дел Союза советских социалистических республик своим приказом объявил новую инструкцию о работе по ликвидации беспризорности, безнадзорности и детской преступности, где был сконцентрирован весь опыт, накопленный милицией по этой проблеме. Инструкция обязывала начальников органов милиции заниматься разработкой конкретных практических предложений по ликвидации детской беспризорности и безнадзорности и выносить эти предложения на обсуждение местных советских, партийных, комсомольских, профсоюзных и других общественных организаций. Инструкция требовала, чтобы при отделах службы и боевой подготовки управлений милиции бы-

ли созданы специальные отделения для работы с несовершеннолетними, чтобы детские комнаты милиции были хорошо оборудованы. Подчеркивалось, что особое внимание необходимо выделять выяснению конкретных причин беспризорности, обследованию семейно-бытовых условий, оказанию помощи семьям, в которых родителям по тем или иным причинам трудно воспитывать детей, привлечению к этой работе общественности - бригад содействия милиции, членов секций советов, комсомольских дружин и т.п. Проведение в жизнь мероприятий, намеченных в приказах НКВД СССР и НКВД УССР, способствовало ликвидации детской беспризорности, безнадзорности и преступности.

К данному периоду относится и принятие нормативно-правовых актов, которые регламентировали различные стороны оперативно-служебной работы милиции. В частности, вводится в действие Устав постовой службы рабоче-крестьянской милиции и Устав конвойной службы рабоче-крестьянской милиции. В этих важных документах на основе накопленного опыта и возросших требований к органам милиции определялись их функции на новом этапе развития советского общества и формы деятельности по охране правопорядка. В Уставе постовой службы подчеркивалось, что рабоче-крестьянская милиция выполняет задачи по охране общественного порядка, социалистической собственности прав и личного имущества граждан.

Новые Уставы регламентировали обязанности патрульно-постовых и конвойных подразделений, служебные взаимоотношения работников милиции между собой и с населением, решали ряд других вопросов. Они сыграли положительную роль в укреплении дисциплины, повышении культуры поведения сотрудников, в развитии их связей с широкими массами трудящихся.

Задачи укрепления обороноспособности страны, надежной охраны государственных границ и усиления борьбы с засылаемыми на территорию СССР шпионами и диверсантами диктовали необходимость всемерного совер-

шенствования деятельности правоохранительных органов, повышения бдительности.

Приказом НКВД СССР от 3 июля 1939 г. было введено в действие наставление по мобилизационной работе в органах рабоче-крестьянской милиции. Наставление определяло задачи и обязанности милиции на случай военного времени. Одновременно на места была направлена директива по вопросам разработки мобилизационных планов территориальных органов НКВД. Новые задачи по повышению боевой готовности органов милиции были поставлены перед ними в приказе НКВД СССР от 26 апреля 1941 г. Приказ потребовал, чтобы в каждом органе милиции имелись планы сбора личного состава по тревоге, была еще шире развернута военно-оборонная и спортивная работа среди личного состава.⁶²

Перечисленные и другие нормативно-правовые акты являлись правовой основой организации и деятельности всех основных звеньев системы органов внутренних дел Украины - подразделений и служб милиции: уголовного розыска, БХСС, административной службы милиции, службы вневедомственной охраны, Государственной автомобильной инспекции. Наличие развивающейся системы нормативно-правовых актов явилось гарантией их поступательного развития, совершенствования организационной структуры, форм и методов деятельности, успешного выполнения стоящих перед ними задач.

⁶² История советской милиции. - В 2 т. - Т.2 - 1936-1977 гг. - М.: Академия МВД СССР, 1977. - С.16-17, 25-29.

ТИМЧЕНКО Анатолій Павлович
кандидат юридичних наук, доцент
(*Національна академія внутрішніх справ України*)

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ
МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ В 1917-1941 рр.**

Навчальний посібник

Відповідальна за випуск професор **Е. В. Віленська**
Редактор **Г. П. Захарова**
Коректор **О. О. Масалитіна**
Технічний редактор **О. В. Мануйлова**
Комп'ютерна верстка **І. І. Пузько**

Здано в набір 25.06.98. Підписано до друку 21.07.98.
Гарнітура тайме. Папір друкарський.
Ум.друк.арк. 5,37. Тираж 300 прим. Зам. №169.

Редакційно-видавничий відділ Луганського інституту внутрішніх справ
МВС України

Друкарня РВВ ЛІВС
348902, сел. Ювілейне, вул. К.Маркса,4
