

УДК 351.74:340.15

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.1.32>**Олена Козинець,***канд. іст. наук, доцент,**завідувач кафедри правоохоронної діяльності та загальноправових дисциплін**юридичного факультету**Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій**Національного університету «Чернігівська політехніка»***Анастасія Лось,***здобувачка вищої освіти IV курсу юридичного факультету**Навчально-наукового інституту права і соціальних технологій**Національного університету «Чернігівська політехніка»*

НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ (МІЛІЦІЇ) В РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ В 1920–1930-Х РР.

У статті досліджено історико-правовий аспект становлення та діяльності правоохоронних органів часів СРСР, зокрема міліції. Виділено та охарактеризовано основні історичні етапи створення та розвитку міліції як самостійного правоохоронного органу в загальному вигляді.

Розглянуто основні аспекти організації роботи радянської міліції на початковому етапі її існування. Особливу увагу приділено детальному вивченню діяльності міліції з конкретним виокремленням здійснюваних функцій та наданих державою завдань на ранньому етапі розвитку. Згадуються такі нормативно-правові документи, які регулювали діяльність вказаного правоохоронного органу у досліджуваній період, як, зокрема, Положення про робітничо-селянську міліцію, Тимчасовий статут внутрішньої служби робітничо-селянської міліції СРСР.

Проаналізовано обов'язки загальної та відомчої міліції, виявлено їхні переваги та недоліки.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що з моменту свого створення радянська міліція мала досить широкий спектр функцій (соціальні, політичні, економічні тощо), необхідних для управління та контролю над державою, які протягом всього радянського періоду досить істотно видозмінювались та зазнавали численних правок. Тобто міліція досить часто піддавалася реорганізаціям та трансформаціям. Тому для більш чіткого розуміння напрямів діяльності такого складного органу держави, як міліція, актуальним є проведення дослідження його правового статусу, компетенції, функцій і т. д. у певних хронологічних рамках, зокрема на етапі зародження.

У статті ставиться за мету дослідити умови створення міліції та її функцій, напрями та шляхи боротьби зі злочинністю в Україні у 20-30-х роках ХХ ст. – на першому етапі радянського періоду, а також виокремити основні напрями діяльності міліції як правоохоронного органу Радянського Союзу та радянської України.

У результаті дослідження автори доходять висновку, що міліція зазнавала численних трансформацій. Сфера її повноважень, функцій, а також методи її діяльності розширювалася з розвитком і вдосконаленням організаційно-правових форм її діяльності. Захист прав, свобод та інтересів громадян, а також забезпечення дотримання правопорядку у державі цей правоохоронний орган визначає пріоритетним напрямом своєї діяльності, незважаючи на певну нестійкість у своїй діяльності.

Ключові слова: система правоохоронних органів, царська поліція, радянська міліція, нова економічна політика, Народний комісаріат внутрішніх справ.

Постановка проблеми. Міліція як єдина складна система органів є необхідним та вкрай важливим інструментом для держави, оскільки виконує адміністративну, профілактичну, оперативну-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну функції, а також, відповідно до своєї компетенції, реалізовує поставлені перед нею завдання, завдяки чому у державі забезпечу-

ється не тільки дотримання правопорядку як необхідної умови захисту прав і свобод громадян, а й безпосередньо виявлення правопорушень, участь у їх розкритті та виконання покарань.

Так, з моменту свого створення відразу після жовтневої революції 1917 р. радянська міліція мала широкий спектр соціальних, політичних та економічних функцій,

необхідних для управління і контролю над потужною централізованою соціалістичною державою, які протягом всього радянського періоду досить істотно видозмінювались та зазнавали значних правок. Тож актуальність проведеного нами дослідження не викликає сумнівів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Вивченню даного питання присвячено чимало публікацій таких науковців та практиків, як: В. А. Греченко, І. В. Павловська, І. Д. Коцан, Д. В. Галкін, О. І. Олійник та ін. Більшість наукових праць стосується саме галузевих питань даної теми, зокрема: кадрового забезпечення правоохоронних органів, дотримання законності в роботі міліції, організаційно-правових основ її діяльності тощо. Так, безпосередньо створення і функціонування органу міліції на різних етапах історії радянського періоду вони торкалися побіжно, в контексті розгляду інших питань.

Постановка завдання. Варто нагадати, що створення та реформування системи правоохоронних органів, зокрема міліції, відбувалося в умовах кардинальних соціально-політичних змін, неодноразових спроб державотворення на території України, здійснюваних різними політичними силами, переходу до нової економічної політики тощо, що відображалося безпосередньо на діяльності міліції в досліджуваній період. Це зумовлює необхідність детального вивчення діяльності міліції на першому етапі радянського періоду з конкретним виокремленням здійснюваних функцій та наданих державою завдань на кожному окремому етапі.

Метою статті є дослідження умов створення міліції та її функцій, напрямів та шляхів боротьби зі злочинністю в радянській Україні у 20-30-х рр. ХХ ст. – на першому етапі радянського періоду; виокремлення та тлумачення основних напрямів діяльності міліції як правоохоронного органу Радянської держави.

Виклад основного матеріалу. Діяльність міліції у різні періоди її існування завжди була наділена особливими характеристиками, які надалі визначали її правове становище, функції, повноваження, завдання, які виконувались відповідно до наданої компетенції, призначення у державі в цілому. В історії вивчення правоохоронних органів у радянський період виділяється кілька етапів, які традиційно позначаються такими хронологічними межами: 1) 1920-ті роки – середина 1930-х; 2) середина 1950-х років – 1980-ті роки [1, с. 7].

Деякі науковці більш детально підходять до визначення етапів, зокрема наголошують,

що становлення й розвиток системи правоохоронних органів пройшли такі основні історичні етапи: 1) початковий етап – після проголошення УСРР; 2) період нової економічної політики й адміністративно-територіальної реформи УСРР; 3) етап переходу на так звану двоступеневу систему управління одночасно зі скасуванням Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР та переведення міліції в підпорядкування Державного політичного управління; 4) період Великої вітчизняної війни (1941–1945 рр.); 5) післявоєнний період; 6) період незалежності України [2, с. 95]. Дана періодизація є більш деталізованою та зручнішою для вивчення та розуміння історичного досвіду діяльності та функціонування органів внутрішніх справ Радянського Союзу, зокрема міліції.

Насамперед необхідно зупинитися на першому етапі створення міліції як правоохоронного органу радянського періоду. І особливу увагу варто приділити передумовам створення міліції.

Після лютневої революції 1917 р. події на теренах колишньої Російської імперії відбувалися блискавично швидко. З початком революції весь народний гнів було вилито насамперед на «царську охоранку», поліцейські дільниці, в'язниці. Революціонери спалювали документи, роззброювали поліцейських. Так почалися перші зміни у системі органів правопорядку. У ніч на 28 лютого 1917 р. було висунуто пропозицію створити робітничу міліцію на фабриках та заводах. Розрахунок був простий: 100 осіб на 1000 робітників.

Оскільки стара поліцейська система була скасована, то на робітничу міліцію покладалася основний обов'язок – охороняти місцевість. Така «реформа» негативно відобразилася на громадському порядку, злочинність стрімко пішла вгору, ситуація ставала неконтрольованою.

У цей час на території України почали створюватись українські добровольчі міліційсько-військові формування, зокрема Вільне козацтво. Їхня поява в 1917–1918 рр. була абсолютно незапланованою, основною ж метою створення стали «оборона вольностей українського народу» та охорона громадського порядку від «банд збільшовичених дезертирів» [3, с. 28].

Однак у підрозділах Вільного козацтва, Народної сторожі, Державної жандармерії і Державної варти, які безпосередньо і виконували функції міліції, дисципліна була слабка, плінність кадрів велика, професійний рівень низький, належне управління відсутнє, матеріально-технічне постачання недостатнє тощо [4].

При цьому саме ці силові структури зробили неабиякий внесок у боротьбу за відродження української державності, що розпочалася після Лютневої революції 1917 р. Важлива роль відводилась органам громадського порядку в становленні Української Народної Республіки, яка була проголошена у листопаді 1917 р. III Універсалом. Однак процес розбудови як незалежної держави в цілому, так і її правоохоронних інститутів був припинений більшовицьким режимом, який пізніше прийшов до влади в Україні і створив радянську міліцію.

Так, у період після Лютневої революції 1917 р., у ході якої було ліквідовано стару систему правоохоронних органів, значна увага приділялася двом важливим напрямом у діяльності міліції.

По-перше, основні зусилля були спрямовані на здобуття прихильників у лавах новоствореної народної міліції, правові основи організації та діяльності якої визначалися урядовою постановою «Про заснування міліції» від 17 квітня 1917 р.

По-друге, вони прагнули до створення своєї «пролетарської міліції», яка, згідно з тодішнім їхнім уявленням, повинна була поєднати в собі «функції народної армії з функціями поліції, з функціями головного і основного органу державного порядку та державного управління». Але така міліція насамперед мала стати формою озброєння пролетаріату для майбутньої боротьби за захоплення влади. Така пролетарська міліція на практиці створювалася у двох організаційних формах: у формі робітничої міліції та у формі Червоної гвардії [5, с. 9].

Важливий крок у створенні радянської міліції було зроблено на II Всеросійському з'їзді Рад, де було юридично закріплено ліквідацію Тимчасового уряду та його міліції. За рішенням з'їзду було створено 13 народних комісаріатів, в тому числі й внутрішніх справ (повна назва – НКВС). Правовою основою створення радянської міліції стала Постанова НКВС РРФСР «Про робітничу міліцію» від 10 листопада (28 жовтня за старим стилем) 1917 р. Пізніше саме ця дата стане офіційним святом радянської міліції в часи існування СРСР.

На території радянської України справи йшли повільніше, ніж на території РРФСР. Тільки 9 лютого 1919 р. в Україні було створено робітничо-селянську міліцію декретом РНК УСРР «Про організацію міліції». У декреті роз'яснювалося, що основними її завданнями є «охорона революційного порядку та особистої безпеки громадян», а також боротьба «з кримінальними злочинними елементами, які є наслідком існування капіталістичного ладу» [6, с. 623].

Загальні ж принципи організації та діяльності української міліції дістали подальший розвиток у Положенні про робітничо-селянську міліцію, яке було затверджено РНК УСРР 14 вересня 1920 р. В основу організації та діяльності української міліції були покладені ті ж принципи, що на той момент вже діяли в міліції РРФСР.

Упродовж першої половини 1919 р. активно проводилась робота з визначення спеціалізації органів міліції. Використовуючи досвід РРФСР, уряд УСРР прийняв ряд нормативних актів, на основі яких було створено різні служби міліції. Зокрема, були сформовані: загальна міліція, кримінальний розшук, судово-кримінальна міліція, а також промислова, залізнична, річна та морська. Кожен із видів міліції мав свої функціональні обов'язки та сферу контролю.

Служба в міліції була добровільною, однак кожен, хто вступав на службу, зобов'язаний був прослужити не менш ніж один рік. На службу мали прийматися виключно громадяни УСРР, які досягли 21-річного віку, грамотні, які користувалися виборчим правом, не перебували під слідством та судом у зв'язку зі звинуваченням у скоєнні злочинів, цілком здорові та придатні для служби. Як озброєному виконавчому органу, робітничо-селянській міліції надавався статус збройних частин особливого призначення з усіма їхніми правами та обов'язками [7, с. 14]. Однією з обов'язкових умов прийняття на службу в органи міліції було сприйняття радянської влади, а керівний склад міліції призначався виключно за партійною ознакою.

Формування української міліції проходило у досить важких умовах: не вистачало кадрів, надзвичайно слабкою була матеріально-технічна база. Необхідно зазначити, що доволі часто міліція використовувалася радянськими органами саме як каральний інструмент, повноваженням превентивного характеру увага не приділялася. Але все ж основною функцією міліції було забезпечення правопорядку, захист громадян від злочинності. І цю функцію вона, незважаючи на труднощі, виконувала та вважала пріоритетною [7, с. 15].

Таким чином, міліція як правоохоронний орган, що існував на першому етапі радянської держави, характеризувався тим, що: по-перше, протягом перших місяців існування радянської влади міліція виступала не тільки як озброєна сила, що виконувала військові функції, але і як інструмент охорони громадського порядку. Проте ці озброєні формування, побудовані не на фаховій основі, не лише належним чином не вико-

нували військові функції, але їй не здатні були ефективно забезпечувати громадський порядок та вести ефективну боротьбу зі злочинністю. По-друге, 1919-й рік, після відновлення радянської влади в Україні, став переломним в історії робітничо-селянської міліції – вона почала формуватися як невід’ємний елемент механізму держави, створювалася у цей час переважно радами, військово-революційними комітетами, відділами з боротьби з контрреволюцією. По-третє, в системі каральних та правоохоронних органів УСРР вона відіграла підпорядковану, другорядну роль стосовно органів ОДПУ і прокурорсько-слідчих органів. Окрім цього, досліджуваний етап характеризується таким вагомим недоліком, як відсутність чітких нормативних положень, якими б точно окреслювалося коло діяльності міліції, що іноді змушувало органи міліції покладати на себе обов’язки, які не мали прямого стосунку до її функцій [5, с. 7].

Наступний важливий етап розвитку міліції стосувався здебільшого кадрового забезпечення правоохоронних органів. Це так званий період нової економічної політики з 1921 р. і адміністративно-територіальної реформи УСРР 1923-1925 рр., що передбачали кардинальну структурну перебудову органів внутрішніх справ з чотирирівневої схеми «головне управління – губернські управління – окружні управління – районні управління» на схему тривірневого управління «головне управління – окружні управління – районні управління» [8, с. 12].

Дана реформа передбачала скорочення чисельності міліції більше ніж у 2 рази. Суттєвим кроком стало й прийняття 12 грудня 1923 р. Дисциплінарного статуту міліції, 1 грудня 1923 р. було прийнято Правила проходження служби в робітничо-селянській червоній міліції й карному розшуку. Значну роль в становленні органів внутрішніх справ України та їх кадрового забезпечення відіграв і подальший перехід на двоступеневу систему управління зі скасуванням Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР і переведення міліції в підпорядкування Державного політичного управління, передбачений низкою законодавчих документів. Так, 10 листопада 1926 р. було прийнято нове Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР. Відповідно до постанови від 28 грудня 1930 р. Народний комісаріат внутрішніх справ скасовувався, всі його структурні підрозділи, крім відділів, ліквідовувалися.

При РНК УСРР було засновано Головне управління міліції й карного розшуку. 25 травня 1931 р. РНК СРСР було затвер-

джено перше загальносоюзне Положення про робітничо-селянську міліцію, що діяло до 1962 р. [2, с. 92].

Так, структурна реорганізація, що відбувалася на початку 30-х рр. XX ст., дозволила чітко окреслити завдання окремих підрозділів державної безпеки, встановити систему агентурно-оперативного нагляду за станом справ у всіх галузях діяльності суспільства: економіці, армії, науці, освіті тощо. Які б зміни не відбувалися в структурі центрального та місцевих органів держбезпеки України протягом 20–30-х років, усі вони були пов’язані з удосконаленням чи виділенням окремого напрямку діяльності, але форми та методи, пріоритетні напрями цієї діяльності залишалися незмінними [9, с. 730].

Необхідно зазначити, що на початку 30-х рр. XX ст. НКВС був надзвичайно потужною організацією. Окрім контролю над органами безпеки і регулярною міліцією, він відповідав за прикордонні та внутрішні війська, пожежні бригади, конвойні війська.

Але результати передачі міліції до ОДПУ були неоднозначними. Посилилася воєнізація міліції, дещо покращилося її матеріальне забезпечення, однак все більше поширювалися «чекістські» методи роботи, пов’язані з політизацією злочинів. Міліція була поділена на загальну та відомчу з детальним розмежуванням функцій. Встановлено, що робота в міліції на початку 1930-х рр. була спрямована на посилення політичної, культурно-освітньої та виховної діяльності, зміцнення впливу партійних і комсомольських організацій, поліпшення їхньої роботи й підвищення політико-морального стану робітничо-селянської міліції в руслі тих завдань, які ставилися вищим керівництвом держави. Загалом, зміна мети та сутності деяких функцій міліції та їх передача іншим органам влади сприяли більшій концентрації працівників міліції на діяльності щодо протидії злочинності [7, с. 19].

Висновки

На початковому етапі становлення міліції як правоохоронного органу радянського періоду, коли вона ще не була постійним державним органом, основною формою охорони прав та безпеки громадян було патрулювання вулиць збройними загонами робітничої міліції. Однак варто визнати, що така організаційно-правова форма діяльності роботи міліції незабаром довела свою неефективність.

Надалі міліція піддавалася численним реорганізаціям та трансформаціям. З розвитком і вдосконаленням організаційно-правових форм діяльності розширювалася і сфера

повноважень міліції та її методи. Ширше застосовувалися превентивні заходи. Співробітники міліції керувалися стратегією налагодження та зміцнення контактів з домовими та квартальними комітетами, виступали з лекціями, бесідами. Значну роль відіграв інститут дільничних інспекторів.

Незважаючи на труднощі становлення міліції як стабільного, постійно діючого та ефективного правоохоронного органу радянського періоду, необхідно зазначити, що все ж основними напрямками діяльності міліції в період від 1917 р. до 1930 р. були: боротьба з бандитизмом, зі злочинами проти власності, спекуляцією, охорона громадського порядку, забезпечення безпеки населення, боротьба з безпритульністю, а також запобігання правопорушенням, що вчиняються неповнолітніми тощо.

Протягом 1931 р. міліція Української СРР була реорганізована шляхом злиття з органами безпеки. Метою такої реформи була необхідність подальшої централізації правоохоронних органів, що відповідало завданням зміцнення радянського режиму.

Але варто зазначити, що хоча функції міліції трансформувалися та оперативно адаптувалися в унісон із постійною зміною характеру злочинності, однак захист прав, свобод та інтересів громадян, а також забезпечення дотримання правопорядку в державі міліція визначала пріоритетним напрямом своєї діяльності.

Список використаних джерел:

1. Греченко В. Висвітлення діяльності міліції в роки НЕПу в роботах істориків

50–80-х років XX ст. *Право і безпека*. 2014. № 4 (55). С. 7-11.

2. Андренко С. Історико-правовий аналіз кадрового забезпечення органів внутрішніх справ в Україні. *Європейські перспективи*. № 8. 2014. С. 90-96.

3. Павловська І. В. Організаційно-правові засади забезпечення законності в діяльності органів міліції УСРР (1919 р.–1-ша половина 1941 р.) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. академія внутрішніх справ. Київ, 2016. 242 с.

4. Історія Галузевого державного архіву МВС України. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/_Istoriya_Galuzevogo_derzhavnogo_arhivu_MVS_Ukraini.htm (дата звернення: 06.10.2020).

5. Коцан І. Д. Міліція Харківщини у 1917-1930 рр. : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Національний університет внутрішніх справ МВС України. Харків, 2003. 19 с.

6. Терлюк І.Я. Історія держави і права України. Київ: Атіка, 2011. 944 с.

7. Греченко В. Організація міліції Української Соціалістичної Радянської Республіки у 1931 р. *Форум права*. 2019. № 54 (1). С. 14-22.

8. Галкін Д.В. Організаційно-структурна побудова міліції УСРР у 1918-1934 роках (історико-правова характеристика) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Національний університет внутрішніх справ МВС України. Харків, 2011. 21 с.

9. Олійник О.І. Історико-правовий аналіз діяльності органів внутрішніх справ УСРР у 30-ті роки XX ст. *Форум права*. 2011. № 1. С. 727-731.

Olena Kozynets, Anastasiia Los. Activities of law enforcement agencies (militia) in the Soviet Ukraine in the 1920s – 1930s.

The article examines the historical and legal aspect of the formation and operation of law enforcement agencies of the Soviet era, in particular the police. The main historical stages of creation and development of the police as an independent law enforcement body in general are highlighted and characterized.

The main aspects of the organization of the work of the Soviet militia at the initial stage of its existence are considered. Particular attention is paid to a detailed study of police activities with a specific separation of functions and tasks provided by the state at an early stage of development. Mention is made of such normative and legal documents that regulated the activities of this law enforcement body during the period under study, such as the Regulations on the Workers' and Peasants' Militia, the Temporary charter of the Internal Service of the Workers' and Peasants' Militia of the USSR.

The responsibilities of the general and departmental police are analyzed, their advantages and disadvantages are revealed.

The relevance of the research topic is due to the fact that since its inception, the Soviet police had a wide range of functions (social, political, economic, etc.) needed to manage and control the state, which throughout the Soviet period have changed significantly and undergone numerous changes. That is, the police often underwent reorganizations and transformations. Therefore, for a clearer understanding of the activities of such a complex body of the state as the police, it is important to conduct a study of its legal status, competence, functions, etc. within certain chronological frameworks, in particular at the stage of origin.

The article aims to explore the conditions of the police and its functions, directions and ways to combat crime in Ukraine in the 20-30s of the XX century. – at the first stage of the Soviet period.

As a result of the study, the authors conclude that the police have undergone numerous transformations. The scope of its powers, functions, as well as methods of its activity expanded with the development and improvement of organizational and legal forms of its activities. Protection of the rights, freedoms and interests of citizens, as well as ensuring the rule of law in the state, this law enforcement agency has identified as a priority area of its activities, despite some instability in its activities.

Key words: law enforcement system, tsarist police, Soviet militia, new economic policy, People's Commissariat of Internal Affairs.

