

УДК 351.74

ЕФИМ ВЛАДИМИРОВИЧ ПРОККИЕВ,Академия управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: efimprokkiev@yandex.ru;**ВИКТОР КУЗЬМИЧ РУСАКОВ,**Академия управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: vr.5007007@mail.ru

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ВОПРОСУ ПОДГОТОВКИ РУКОВОДЯЩИХ КАДРОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ 1917–1930 ГОДОВ

Реферат: рассматривается становление и развитие кадрового обеспечения в области подготовки руководящего и командного состава советской милиции в период с октября 1917 года по июль 1930 года, первоначальные шаги Советского государства по организационному регулированию подготовки командного состава советской милиции и Народного комиссариата внутренних дел. Анализируются нормативно-правовые акты организации прохождения службы и руководящие инструкции по организации обучения командного состава как отдельного направления подготовки сотрудников милиции. На основе проведенного анализа выделяются основные пробелы обучения руководящего состава Рабоче-крестьянской милиции и их взаимосвязь с существующей системой органов внутренних дел, а также положительный опыт, который в настоящий период может быть востребован для подготовки руководителей органов внутренних дел.

Ключевые слова: командный состав, курсы подготовки, приемно-испытательные комиссии, подготовка кадров Народного комиссариата внутренних дел, нормативно-правовое регулирование.

EFIM VLADIMIROVICH PROKKIYEV,Academy of the MIA of Russia, Moscow, Russian Federation,
e-mail: efimprokkiev@yandex.ru;**VICTOR KUZMICH RUSAKOV,**Academy of the MIA of Russia, Moscow, Russian Federation,
e-mail: vr.5007007@mail.ru

HISTORICAL APPROACHES TO A QUESTION OF LAW-ENFORCEMENT BODIES' MANAGERIAL PERSONNEL TRAINING DURING FORMATION OF THE SOVIET MILITIA OF 1917–1930

Abstract: formation and development of staffing in the field of training of the leading and command structure of Soviet militia during the period from October, 1917 to July, 1930, initial steps of the Soviet state on organizational regulation of training of command structure of the Soviet militia and People's Commissariat for Internal Affairs is considered. Normative legal acts of service organization and leading instructions on the organization of command structure as separate direction of police officers training are analyzed. On the basis of the analysis conducted the main gaps of administrative board of Workers' and Peasants' militia training and their interrelation with the existing system of law-enforcement bodies and also positive practices which, during the present period, can be of great importance for heads of law-enforcement bodies training are defined.

Keywords: command structure, training courses, reception and test commissions, training of the People's Commissariat for Internal Affairs, standard and legal regulation.



После Октябрьской революции 1917 года начинается переход к новому социально-политическому устройству и укладу жизни в стране. Происходит коренное изменение политического курса и развития государства, где ключевая роль должна была принадлежать ее народу. Следствием этого явились перемены в построении государственных органов и в первую очередь аппарата для наведения послереволюционного порядка. Как известно, революция привела к ликвида-

ции старой, не отвечающей требованиям того времени системе царской полиции. В газете «Вести московской городской милиции» от 14 октября 2017 г. в статье «Некоторые итоги из жизни московской милиции» по поводу прежней системы царской полиции отмечалось: «...структура этих государственных органов, дух, пропитавший их деятельность, специфические качества и навыки их персонального состава исключали всякую возможность использовать их в новых изменившихся усло-

© Проккиев Е. В., Русаков В. К., 2017

© Prokkiev E. V., Rusakov V. K., 2017

виях жизни свободного демократического строя» [1]. Новая власть отказалась от старых систем и методов организационного устройства, в том числе и подготовки кадров вновь образованной рабоче-крестьянской милиции. В связи с этим наиболее интересен этот период, так как система профессиональной подготовки в целом нового правоохранительного органа и формирование и подготовка ее руководящих кадров в частности создавалась по совершенно иным принципам, в новых условиях появления системы общего образования для всех государственных служащих и советских граждан.

Рассмотрим профессиональную подготовку командного состава рабоче-крестьянской милиции (далее – РКМ) именно периода образования нового правоохранительного органа и проведем аналогию с созданием органов внутренних дел Российской Федерации на современном этапе, после преобразования милиции в полицию в 2011 г. Широкое освещение данного направления в различных источниках довольно-таки исчерпывающе изложены в научных трудах видных ученых советского и российского периода [2–7]. Однако система подготовки руководителей в отдельности и характерные особенности в их работах проанализированы не в полном объеме.

Руководители Главного управления РКМ понимали значение укомплектования рабоче-крестьянской милиции высококвалифицированными руководящими кадрами, которых в тот период не было. В связи с этим после назначения на должности командного состава сотрудников необходимо было первоначально вооружить сотрудников теоретическими знаниями и практическими навыками и умениями. Сложность еще заключалась в том, что существовала жесткая партийная установка по комплектованию руководителей РКМ рабочими и крестьянами.

Согласно п. 4 Декрета Совета народных комиссаров «О советской Рабоче-крестьянской милиции» для командного состава милиции вводилось обязательное обучение военному искусству в объеме, необходимом для командиров взводов и военной дисциплины. При обучении необходимо было руководствоваться уставами и постановлениями, принятыми для Красной армии. Данное положение было вызвано тем, что в соответствии с п. 5 командный состав милиции, находящийся в районе боевых действий, мог быть привлечен в ряды Красной армии, если этого требовала обстановка. Проанализировав первые действия по организации профессиональной подготовки командного состава, можно сделать вывод о том, что вся подготовка была ориентирована на те задачи, которые решала РКМ в первые месяцы существования Советского государства [8].

В дальнейшем в соответствии с п. «г» раздела II Общей резолюции по милиции определялось, чтобы весь командный состав был основательно ознакомлен с партийной программой, советским строительством и своими обязанностями. Для этого впредь до открытия и организации курсов подготовки милиции признать желательным производить занятия с командным составом милиции по вопросам политическим, советского строительства, теоретического преподавания по обязанностям милиции практических работ, составления протоколов, всевозможных актов дознаний и пр. [9].

К ведению Главного управления милиции в разделе «Устройство ГУМ» в соответствии с § 15 относилась организация специальных курсов по милиции. Такая мера была неслучайна, так как существовала цель поднятия сознательности, а также знания милицейских обязанностей в 1920 г. Вся милиция была пропущена через 6 районных школ, в которых изучали Конституцию РСФСР и инструкцию милиционеру, а при Управлении милиции были организованы курсы комсостава, на которые командировались более способные милиционеры [10]. Впервые проблемы организации подготовки милиционеров и командного состава были рассмотрены на коллегии НКВД, в том числе и Положение о курсах комсостава [11].

В отчете Петроградской красной милиции в разделе I отмечается, что значительный вред работе приносят производимые частые мобилизации работников и комсостава на боевой фронт, уменьшая ее состав с 15 до 50 % [8].

В разделе II указано, что в 1920 г. была создана благоприятная обстановка для мирного строительства и этот момент был использован для проведения ряда реформ в работе милиции. Отмечалось весьма важным событие по открытию вышеназванных курсов комсостава наружной и розыскной милиции 21 июня 1921 г., на которых впервые за все время существования Петроградской губернской милиции состоялся Общероссийский съезд ответственных работников наружной и розыскной милиции. На этом съезде руководящие работники милиции детально познакомились с новой Инструкцией Управления и с планом работы по отделам [12]. В данный период появляются новые формы подготовки руководителей, такие как коллективное обучение в рамках проведения совместных совещаний как на уровне отдельных районов, областей, так и на уровне всесоюзных совещаний.

До 1921 г. никаких определенных, систематизированных данных о подготовке командного состава милиции на местах Управление милиции Республики (далее – УМР) не имело. В вышеназванном документе отмечено, что по результатам ряда произведенных в последнее время ревизий

выявлена неподготовленность милиции к выполнению столь разнообразных возложенных на нее обязанностей. Так, сотрудники милиции обеспечивали реализацию уголовно-исполнительной политики Советского государства, привлекаясь к конвоированию и охране заключенных, арестованных и лиц, осужденных к принудительным работам [13]. Занятия с комсоставом велись в редких случаях вследствие различных причин и, главным образом, за отсутствием должного количества людей и перегруженности милиции работой. Специальные курсы по работе в милиции до последнего времени отсутствовали, если не считать отдельных случаев возникновения таковых по инициативе местных органов.

Несмотря на принимаемые меры со стороны УМР по ведению занятий с комсоставом, по состоянию на 1917 г. этот процесс не повлиял в целом на специальную и военную подготовку командного состава органов милиции по всей стране. О степени теоретической подготовки и практического опыта сотрудников можно судить по нескольким статистическим данным. Так, из 299 начальников розысков (о которых имеются сведения) получили высшее образование – 4, среднее – 50. По этой причине УМР ходатайствовало о вхождении комсостава военного ведомства в ряды милиции, что должно было поднять качественный уровень командного состава милиции [14].

Особый интерес в области организации профессиональной подготовки представляет создание 19 мая 1926 г. приемно-испытательных комиссий по проверке знаний и определению пригодности к милицмейской службе [15].

Приемно-испытательные комиссии учреждались при административных отделах губерний (областей, краев, окраин, уездов) исполкомов. Дни заседания комиссий были регламентированы приказами. В приемно-испытательных комиссиях производилась проверка знаний и определение пригодности к милицмейской службе следующих категорий лиц:

- а) среднего и младшего комсостава милиции и милиционеров при зачислении их в резерв;
- б) при выдвижении на более высокую должность, чем они занимали ранее, а равно и лиц, ранее не служивших в милиции, уголовном розыске и выразивших желание служить.

В данной комиссии определялся состав с включением в него руководителей милиции, а в губернские комиссии – преподавателей губернской милицмейской школы или губрезерва по назначению начальника Главного административного отдела. В соответствии с принимаемыми зачетами комиссия принимала во внимание образовательный ценз, административный стаж в государственных орга-

нах, милицмейский стаж [15]. Всего изучались 4 позиции, а именно знания по милицмейским предметам, общеобразовательным предметам, военное дело, общеполитическое развитие.

На основании проверенных знаний выносилось постановление с обязательным внесением копии в личное дело, а по требованию могло быть выдано на руки проверяемому. В постановлении указывалась пригодность категории должностей, общей пригодности. Можно сделать вывод о том, что профессиональные знания и отношение к обучению в тот период являлись основой формирования руководящего состава.

В более поздний период, в 1925 г., были разработаны инструкции по внешкольной подготовке милиции, которые регламентировались разделом IV приказа ЦАУ от 20 февраля 1925 г. № 31 [16]. Они включали в себя, помимо общих предметов, судебную медицину, строительство социализма, метрсистему, специальные дисциплины углубленного характера: советское законодательство, военную прикладную гимнастику, практические стрельбы не реже 1 часа в день, чего ранее не было. Устанавливалось также определенное количество часов – 300 в год. Профессиональная подготовка командного состава начиная с 1925 г. осуществлялась планомерно. Об этом свидетельствует перспективный план работы по отделу милиции Центрального административного управления НКВД на 1925–1930 гг. [17]. В нем можно увидеть ряд пунктов, направленных на масштабное обеспечение и организацию общей подготовки командного состава РКМ. Так, в п. 17 на октябрь 1925 г. запланировано издание справочников работников милиции всех категорий по типу справочников работников юстиции, врачей, а на 1926 г. предписывалось создать операционный фонд 10 000 рублей для приобретения руководств и учебников по службе милиции, по организации милиции, по делопроизводству.

Таким образом, несмотря на принимаемые меры ГУМ, подготовка в первоначальном ее виде не была качественно организована, подтверждением чего явился приказ ЦАУ от 17 марта 1927 г. № 34 «О состоянии подготовки работников милиции и уголовного розыска на местах» [18]. В приказе отмечались следующие недочеты:

1. Организация подготовки происходит без предварительного плана, программ и метода занятий при отсутствии соответствующих средств в адм.отделах на оборудование и оплату лекторов.

2. При одном и том же адм.отделе организовываются одновременно при отсутствии достаточных средств школы-резервы, школы младшего начсостава и краткосрочные курсы.

3. Самый разнообразный срок обучения в школах-резервах и местных школах без приспособления

программ к срокам обучения, а также отсутствие работы по организации самоподготовки.

Неоднократно местными административными отделами поднимались вопросы о создании учебного заведения для начальствующего состава милиции при НКВД, о чем свидетельствует докладная записка народному комиссару внутренних дел от и. о. начальника милиции Республики Киселева (полные данные не приведены), датированная февралем 1928 года, в разделе № 8 «Недочеты подготовки личного состава милиции» [19].

В 1932 г. на базе курсов усовершенствования старшего начальствующего состава административно-милицейского аппарата появилось первое учебное заведение, готовившее руководителей – Центральная высшая школа рабоче-крестьянской милиции (ЦВШ РКМ), срок обучения в которой составлял 2 года [20].

Таким образом, к началу 1930-х годов появилась система профессиональной подготовки командного состава, принципами которой стали стандартизация и дифференцированность, наряду с централизацией подготовки для всех сотрудников из числа командного состава. Это позволяет нам сделать вывод о появлении первой единой системы профессиональной подготовки командного состава с утвержденными планами и программами обучения. Немаловажно отметить роль обратной связи, где сотрудники, не выполнившие учебный план или программу (в зависимости от своей подготовки), могли быть освобождены от своих должностей и назначены на должности с меньшим объемом работы и сниженными квалификационными требованиями по результатам испытаний.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что в годы становления советской власти профессиональная подготовка сотрудников милиции являлась первоочередной. Несмотря на предпринимаемые меры организовать данную деятельность сразу после появления нового правоохранительного органа силами местной власти и педагогическим составом различных образовательных школ по всей стране, первые четыре года данное направление не считалось приоритетным и единым для всех подразделений рабоче-

крестьянской милиции. В период отсутствия специализированных учебных заведений с 1917 по 1921 год вся работа была направлена на элементарную ликвидацию безграмотности, без разграничения подготовки по категориям сотрудников и службам. Основными задачами, стоявшими перед руководством рабоче-крестьянской милиции, местными советами в сфере подготовки командного состава рабоче-крестьянской милиции в рамках рассматриваемого исторического периода, являлись:

- определение образовательного ценза для командного состава рабоче-крестьянской милиции, необходимого для решения возложенных задач;

- повышение качества подготовки командных кадров с учетом разработки определенных планов и образовательных программ;

- первоначальная подготовка принимаемых на различные должности и определение должностных обязанностей.

В период с 20–30-х годов XX века как высшими государственными органами, так и Главным управлением рабоче-крестьянской милиции в пределах своей компетенции был разработан комплекс правовых актов, которыми были определены сроки, порядок подготовки, образовательные учреждения, на базе которых готовились командные кадры рабоче-крестьянской милиции; установлены кадровые процедуры в области профессиональной подготовки командного состава (порядок отбора на обучение, порядок направления на обучение, процедура зачисления на обучение, появление планирования профессиональной подготовки на год); установлены формы проведения занятий, процедура проверки знаний для всех категорий сотрудников.

Следует отметить, что процесс становления данного направления занял 10–12 лет в связи с отказом советской власти от старых форм профессиональной подготовки кадров и положительного опыта царской России.

Нормативно-правовая база профессиональной подготовки формировалась путем проб и ошибок исходя из потребности регулирования новых общественных отношений, вызванных временем.

Библиографический список

1. ГАРФ. Ф 1791. Оп 6. Д. 40. Л. 14.
2. Астахов П. Школьная подготовка милиции // Рабоче-крестьянская милиция. 1922. № 1.
3. Бородулин В. Подготовка милицейских кадров // Рабоче-крестьянская милиция. 1923. № 2–3.
4. Мольков В. О подготовке работников милиции // Административный вестник. 1928. № 11.
5. Советская милиция: история и современность (1917–1987) / А. П. Косицин [и др.]. М., 1987. С. 56–58.
6. Шамаров В. М. Кадровая работа в милиции НКВД РСФСР (правовые и организационные основы) : учеб. пособие. М., 1997.

7. Кобозев А. А. Современная система подготовки кадров органов внутренних дел (теоретические, организационные и правовые вопросы формирования и развития) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. 10 с.
8. Общая резолюция по милиции // Власть Советов. 1920. № 2–3. С. 5–6.
9. Декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета советов и совета народных комиссаров // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1920. № 79. Ст. 371.
10. Краткий отчет о деятельности отдела управления за 1920 г. // ЦГАОР. Известия. 1921. II / ТУ. № 12. С. 1.
11. Доклад о милиции на заседании коллегии НКВД 13 апреля 1921 г. // ЦГАОР. Ф. 393. ОП. 31. Д. 5. Л. 42–43.
12. Петроградская красная милиция // Красный милиционер. 1922. № 1. С. 5–9.
13. Ерин Д. А. Деятельность милиции по исполнению наказания в период становления и укрепления советской власти в РСФСР // Пенитенциарное право: юридическая теория и правоприменительная практика. 2014. № 1. С. 126–129.
14. Управление милиции Республики // Отчет о деятельности НКВД за первое полугодие 1921 г. С. 35–37.
15. Приказ ЦАУ от 19 мая 1926 г. № 79 с объявлением инструкций по применению ст. 3, 17, 32 и главы IX Положения о службе в РКМ // Сборник документов по истории ОВД : материалы к семинарам, М. : Академия МВД СССР, 1985.
16. Приказ ЦАУ от 20 февраля 1925 г. № 31 с объявлением инструкций по применению ст. 3, 17, 32 и главы IX Положения о службе в РКМ // Сборник документов по истории ОВД : материалы к семинарам, М. : Академия МВД СССР, 1985.
17. ГАРФ. Ф 393. Оп 58. Д. 46. Л. 2–3.
18. Постановления, циркуляры, приказы и инструкции // Систематический сборник с пояснениями НКВД. М., 1928.
19. ГАРФ. Ф 393. Оп 58. Д. 45. Л. 60.
20. Академия управления МВД России : краткий очерк к 75-летию юбилею. М., 2004.

Литература

1. Академия управления МВД России [Текст] : краткий очерк к 75-летию юбилею. – М. : Академия управления МВД России, 2004.
2. Астахов, П. Школьная подготовка милиции [Текст] / П. Астахов // Рабоче-крестьянская милиция. – 1922. – № 1.
3. Бородулин, В. Подготовка милицейских кадров [Текст] / В. Бородулин // Рабоче-крестьянская милиция. – 1923. – № 2–3.
4. Ерин, Д. А. Деятельность милиции по исполнению наказания в период становления и укрепления советской власти в РСФСР [Текст] / Д. А. Ерин // Пенитенциарное право: юридическая теория и правоприменительная практика. – 2014. – № 1.
5. Кобозев, А. А. Современная система подготовки кадров органов внутренних дел (теоретические, организационные и правовые вопросы формирования и развития) [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Кобозев Алексей Анатольевич. – М. : Академия управления МВД России, 2007. – 10 с.
6. Мольков, В. О подготовке работников милиции [Текст] / В. Мольков // Административный вестник. – 1928. – № 11.
7. Петроградская красная милиция [Текст] // Красный милиционер. – 1922. – № 1.
8. Советская милиция: история и современность (1917–1987) [Текст] / А. П. Косицин [и др.]. – М. : Юрид. лит., 1987. – С. 56–58.
9. Шамаров, В. М. Кадровая работа в милиции НКВД РСФСР (правовые и организационные основы) [Текст] : учеб. пособие / В. М. Шмаров. – М. : Академия управления МВД России, 1997.

References

1. *Akademija upravljenija MVD Rossii: kratkij ocherk k 75-letnemu jubileju* [Academy of the Department of MIA of Russia: a short sketch to 75-year anniversary]. Moscow, Akademija upravljenija MVD Rossii Publ., 2004.
2. Astahov P. Shkol'naja podgotovka milicii [School preparation of militia]. *Raboche-krest'janskaja milicija – Workers' and Peasants' militia*, 1922, no. 1.

3. Borodulin V. Podgotovka milicejskih kadrov [Preparation of employees of militia]. *Raboche-krest'janskaja milicija – Workers' and Peasants' militia*, 1923, no. 2–3.
4. Erin D. A. Dejatel'nost' milicii po ispolneniju nakazaniya v period stanovleniya i ukreplenija sovetskoj vlasti v RSFSR [Activities of militia for execution of the punishment during formation and strengthening of the Soviet power in RSFSR]. *Penitenciarное право: juridicheskaja teorija i pravoprimeritel'naja praktika – Penitentiary law: legal theory and law-enforcement practice*, 2014, no. 1.
5. Kobozev A. A. *Sovremennaja sistema podgotovki kadrov organov vnutrennih del (teoreticheskie, organizacionnye i pravovye voprosy formirovaniya i razvitija)*. Avtoref. dis. d-ra jurid nauk [Modern system of training of law-enforcement bodies (theoretical, organizational and legal issues of formation and development). Dr. leg. sci. diss. abstract]. Moscow, Akademija upravljenja MVD Rossii Publ., 2007. 10 p.
6. Mol'kov V. O podgotovke rabotnikov milicii [About training of employees of militia]. *Administrativnyj vestnik – Administrative bulletin*, 1928, no. 11.
7. Petrogradskaja krasnaja milicija [Petrograd red militia]. *Krasnyj milicioner – Red militiaman*, 1922, no. 1.
8. *Sovetskaja milicija: istorija i sovremennost' (1917–1987)* [Soviet militia: history and present (1917–1987)]. Moscow, Jurid. lit. Publ., 1987, pp. 56–58.
9. Shamarov V. M. *Kadrovaja rabota v milicii NKVD RSFSR (pravovye i organizacionnye osnovy)* [Personnel work in militia of People's Commissariat for Internal Affairs of RSFSR (legal and organizational bases)]. Moscow, Akademija upravljenja MVD Rossii Publ., 1997.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Проккиев Ефим Владимирович – слушатель 2-го факультета (подготовки руководителей (начальников) территориальных органов МВД России) Академии управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация, e-mail: efimprokkiev@yandex.ru;

Русаков Виктор Кузьмич – кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация, e-mail: vr.5007007@mail.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Проккиев, Е. В. Исторические подходы к вопросу подготовки руководящих кадров органов внутренних дел в период становления советской милиции 1917–1930 годов / Е. В. Проккиев, В. К. Русаков // *Человек: преступление и наказание*. – 2017. – Т. 25(1–4), № 4. – С. 580–585.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Prokkiyev Efim Vladimirovich – student of the 2d faculty (training of heads (chiefs) of territorial authorities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation), Academy of the MIA of Russia, Moscow, Russian Federation, e-mail: efimprokkiev@yandex.ru;

Rusakov Victor Kuzmich – phd in law, deputy head of psychology, pedagogics and organization of human resource management department, Academy of the MIA of Russia, Moscow, Russian Federation, e-mail: vr.5007007@mail.ru.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Prokkiyev E. V., Rusakov V. K. Istoricheskie podhody k voprosu podgotovki rukovodjashhikh kadrov organov vnutrennih del v period stanovleniya sovetskoj milicii 1917–1930 godov [Historical approaches to a question of law-enforcement bodies' managerial personnel training during formation of the soviet militia of 1917–1930]. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie – Man: crime and punishment*, 2017, vol. 25(1–4), no. 4, pp. 580–585.