

УДК 351.74

Сергій ЧАЙКОВСЬКИЙ
здобувач кафедри теорії та
практики організації оператив-
но-
розшукової діяльності Академії
управління МВС

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ТАКТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПЕРІОД СТАНОВЛЕННЯ ТА ЗМІЦНЕННЯ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ (1917-1922 рр.)

Розглянуто правове становище органів державної безпеки і внутрішніх справ у період становлення радянської влади (1917-1922), визначено їх місце й роль у державній політико-економічній системі, основні функції та напрями діяльності, кадрова політика, форми і методи роботи.

Рассмотрено правовое положение органов государственной безопасности и внутренних дел в период становления советской власти (1917-1922), определены их место и роль в государственной политико-правовой системе, основные функции и направления деятельности, кадровая политика, формы и методы работы.

The legal position of the State Security bodies and those of Internal Affairs in the period of Soviet rule formation (1917-1922) is considered, their place and role in the state political and economic system, basic functions, activity lines, personnel policy, forms and methods of work are defined.

Ключові слова: органи державної безпеки, функції, напрями діяльності, кадрова політика, форми і методи роботи.

Ключевые слова: органы государственной безопасности, функции, направления деятельности, кадровая политика, формы и методы работы.

Keywords: State Security bodies, functions, activity lines, personnel policy, forms and methods of work.

Організаційно-структурна розбудова, нормативно-правове забезпечення діяльності, форми та методи роботи радянських органів

державної безпеки і міліції були закладені у перші днів існування нової влади. 20 грудня 1917 р. при Раді Народних комісарів організовується Всеросійська Надзвичайна Комісія (ВНК), основним завданням якої постає "боротьба з контрреволюцією та саботажем" [1, с. 79]. ВНК розглядалася як "бойовий загін партії", засіб реалізації ідеологічної доктрини, в якій існувала жорстка централізація, беззаперечне підкорення наказам і тверда військова дисципліна, що скріплювалася клятвою особового складу. Завдання органів держбезпеки полягало у протистоянні ідейним супротивникам і прибічникам антибільшовицьких поглядів у країні та за її межами, боротьбі з контрреволюцією, підливними діями іноземних розвідок. Боротьба ж з кримінальною злочинністю ще довго залишалася другорядною справою, хоча на словах вважалася чи не головною.

Отже, мета статті полягає у визначенні структури, правових і тактичних засад функціонування суб'єктів оперативно-розшукової діяльності в період становлення та зміцнення радянської влади у період 1917-1922 рр.

Зважаючи, що повноваження ВНК не були чітко визначені, та враховуючи політичну ситуацію, уряд, у тому числі й самі чекісти, самостійно розширювали функції та права надзвичайних комісій (НК). Це призводило до появи в чекістському середовищі месіанських настроїв, а звідси – протистояння з іншими відомствами. Наприкінці 1918 р. ВНК перетворилася на найпотужніший і впливовий інститут більшовицької держави [2, с. 54-55].

Відповідно до постанови НКВС РРФСР у листопаді 1917 р. при Радах робітничих і солдатських депутатів розпочала діяльність і робітнича міліція [3, с. 93].

11 червня 1918 р. Всеросійська конференція надзвичайних комісій затвердила Положення про НК на місцях. При обласних, губернських та повітових Радах утворювалися надзвичайні комісії з "групи осіб, відданих справі революції і Радянській владі" [4, с. 159]. Того ж року "для очищення від контрреволюції української землі, звільненої від німецьких окупаційних військ", було започатковано Всеукраїнську надзвичайну комісію (ВУНК). Вона розбудовувалася за зразком ВНК: з тими ж підрозділами і місцевими органами та

їх правовими повноваженнями. Зокрема, в структурі ВУНК перебувало 10 губернських, 86 повітових, транспортні НК, особливі відділи, а також спеціальні військові частини.

Упродовж 1918-1919 рр. Всеукраїнська надзвичайна комісія і її органи не раз піддавалися реорганізації та реформуванню. Так, 30 травня 1919 р. було затверджено "Положення про Всеукраїнську та місцеві надзвичайні комісії", яким визначалося місце та правове положення чекістських органів у системі республіканського радянського державного апарату. Відповідно ВУНК визнавалася органом НКВС, який діяв на правах відділу наркомату. Її центральний апарат структурно складався з 7 відділків (таємного, інструкторського, оперативного, особливого, іноземного, транспортного, місцевого), а також допоміжних підрозділів і господарської служби [5, арк. 245].

Положення регламентувало компетенцію місцевих НК, зокрема щодо попередження та придушення контрреволюційних проявів (зазіхання на повалення радянської влади, відторгнення від України частини її території, повстання, саботаж, несплата податків і невиконання державних повинностей, розпалювання національної та релігійної ворожнечі, антирадянська агітація). Покладені завдання передбачалося вирішувати шляхом обшуків, арештів, облав, ведення слідства, винесення вироків при розгляді контрреволюційних справ тощо. Поєднання, хоча й із певними обмеженнями, в НК функцій слідства, військової та позасудової розправи, з одного боку, виправдовувало їх назву як "надзвичайних", з другого – створювало широкі можливості для репресій при найменшому опорі владі.

Паралельно складалася і система органів військової розвідки й контррозвідки ВУНК у вигляді її особливих відділів (ОВ). Цей процес став невід'ємною складовою подібних заходів Радянської Росії. Структуру, функції, завдання та порядок підлеглості ОВ визначало "Положення про Особливий відділ при ВУНК" від 6 травня 1919 р. Організаційно їх система виглядала таким чином: у центрі ВУНК, фронтові, армійські особливі відділи, ОВ при губернських НК. На них покладалася функція дізнання та слідства не лише у військових формуваннях, а й серед населення.

Загострення військово-політичної ситуації в Україні влітку 1919 р.

привело до самоліквідації ВУНК. Однак уже в грудні при щойно створеному Всеукраїнському революційному комітеті організовується Управління надзвичайних комісій і Особливих відділів, яке в березні 1920 р. реорганізовується в Центральне управління надзвичайних комісій по боротьбі з контрреволюцією, спекуляцією та посадовими злочинами (ЦУНК) при РНК УРСР.

Як незалежний від НКВС, орган ВУНК остаточно утвердилася в березні 1921 р. Це пояснювалося необхідністю оперативного реагування на численні та масові антирадянські виступи.

Компетенція та функції ВУНК і її структурних підрозділів переважно визначалися продубльованими в Україні російськими нормативно-правовими актами, зокрема Всеросійської надзвичайної комісії. З перших днів існування ВУНК, наголошувалося в звіті ВНК (1922 р.), вона була практично копією Всеросійської надзвичайної комісії і працювала за її директивами [6, с. 144].

ВНК і її органи утворювались і діяли як ідеологічно-партійні установи з відповідним доббором кадрів. У роботі переважали методи "прямих дій" – використання збройних формувань, залякування, арешти, розстріли, взяття заручників, обшуки і т. ін. Чекісти керувалися "революционным чутьем и классовым происхождением подозреваемых", а "червоний" терор став важливим засобом збереження і зміцнення політичного ладу. Задумана як орган захисту революції і боротьби з особливо тяжкими злочинами, ВНК перетворилася на інструмент тотального контролю та придушення будь-якого опору.

Організаційно-правові засади міліції, її розбудову та функціонування визначив підзаконний акт НКВС (березень 1919 р.) – "Інструкція по організації радянської робітничо-селянської міліції". Місцевими апаратами стали губернські, повітові та міські управління, які отримали статус відділів виконавчих комітетів Рад. Чисельність співробітників міліції визначалася кількістю населення: у містах – 1 міліціонер на 400-600, у повітах – на 2000-2500 осіб [3, с. 108-109, 136-138].

Як перший нормативно-правовий документ УРСР з юридичної регламентації діяльності, прав та обов'язків міліції, Інструкція закріпила і класовий підхід у доборі кадрів. На посади призначалися

виключно вихідці з трудящих мас. Завданнями міліції визначались охорона основ радянського державного і суспільного ладу; забезпечення приписів радянських законів; охорона громадського порядку; боротьба з кримінальною злочинністю; здійснення заходів процесуального характеру.

Іншим законодавчим актом – "Про організацію карного розшуку" (квітень 1919 р.) при контрольно-слідчому відділу (КСВ) Наркомату юстиції (НКЮ) утворюється секція судово-карного розшуку. Такі ж секції з'явилися і при контрольно-слідчих підвідділах (КСП) губернських, повітових та міських виконавчих комітетах Рад. Для провадження дізнання за кримінальними справами на місцях були сформовані органи судово-кримінальної міліції, підпорядковані секціям судово-карного розшуку НКЮ [7, с. 146]. Таке підпорядкування мало тимчасовий характер і пояснювалося відсутністю чіткого розуміння ролі і місця органів карного розшуку в системі міліцейських і судових органів.

Після стабілізації військово-політичної ситуації за участю НКВС розпочався процес подальшої розбудови органів внутрішніх справ (ОВС). Відповідно до постанови РНК УСРР від 3 квітня 1920 р. в губернських, міських і повітових апаратах міліції "для охорони революційного порядку шляхом негласного розслідування злочинів кримінального характеру в боротьбі з бандитизмом" започатковується функціонування відділень карного розшуку [3, с. 131]. Кримінально-розшукова робота стала розглядатися як органічна частина загально-міліцейської служби. Органи карного розшуку контактували та взаємодіяли із загальною міліцією і логічно увійшли в підпорядкування ГУ РСМ НКВС.

Позитивно оцінивши діяльність ВНК у попередній період, IX Всеросійський з'їзд Рад (23-28 грудня 1921 р.) ухвалив постанову про її реорганізацію, звуження компетенції і сфери діяльності. Останнє пояснювалося завершенням громадянської війни, зміцненням радянської влади, введенням НЕПу та можливістю "покласти боротьбу з порушниками законів радянських республік на судові органи". Загалом початок 20-х рр. минулого століття характеризується намаганнями обмежити компетенцію ВНК та більш чіт-

кого визначити її роль та місце в системі державного управління. Тоді ж було започатковано і надто широке трактування сфери діяльності спецслужб. Ленінська установка про необхідність "піддати ВНК реформі, визначити її функцію і компетенцію та обмежити роботу завданнями політичними" відкривали широкий простір для розширення їх ролі за умов сформованого в СРСР тоталітарного режиму [8, с. 24]. У цей же період остаточно затвердилась і концепція та основні організаційні форми органів державної безпеки і внутрішніх справ. Подальший розвиток одержали оперативні методи роботи чекістів, які у своїх принципових рисах залишалися незмінними до ліквідації КДБ СРСР.

6 лютого 1922 р. Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет прийняв декрет про ліквідацію ВНК і утворення на її основі Державного політичного управління (ДПУ) при НКВС Радянської Росії з наданням права проведення розслідувань.

Підпорядкування органів державної безпеки НКВС мало знизити їх репресивні можливості та скерувати діяльність винятково на боротьбу зі злочинністю. Цим кроком апарати ДПУ було прирівняно до органів внутрішніх справ, які виконували покладені на них завдання, не маючи повноважень щодо заходів надзвичайного примусу.

Діяльність органів ДПУ в системі НКВС здійснювалася понад рік. З утворенням СРСР постановою Президії ЦВК СРСР від 2 листопада 1923 р. ДПУ НКВС РСФРР реорганізують в Об'єднане державне політичне управління (ОДПУ) з підпорядкуванням безпосередньо РНК СРСР. 15 листопада було затверджено Положення про ОДПУ, в якому зазначалося, що ОДПУ, ДПУ союзних республік, особливі відділи, прикордонні органи, транспортні органи ДПУ діють на основі постанови ВЦВК від 6 лютого 1922 р. Відповідно, усі положення, що визначали діяльність ДПУ в Україні та її місцевих органах, зберігали своє правове поле. Визначалися засоби і способи виконання завдань, що стояли перед ОДПУ-ДПУ та їх органами, а саме інформування, розшук, спостереження, арешт, виїмка, обшук, дізнання, попереднє слідство та реєстрація [9, с. 9-12, 298].

Аналогічні зміни відбулися і в Україні. 22 березня 1922 р.

ВУЦВК ухвалив постанову "Про скасування Всеукраїнської надзвичайної комісії і утворення Держполітуправління". Другий її пункт передбачав: "При Народному комісаріаті внутрішніх справ під особистим головуванням народного комісара або призначеного Раднаркомом його заступника утворити Державне політичне управління для виконання на усій території УРСР таких завдань: а) придушення відкритих контрреволюційних виступів, у тому числі й бандитизму, а також ужиття необхідних заходів для попередження таких; б) передбачення заходів по охороні та боротьбі зі шпигунством; в) охорона залізничних і водних шляхів сполучення; г) політична охорона кордонів республік; г) боротьба з контрабандою і перетинанням кордонів республіки без відповідного дозволу; д) виконання спеціальних доручень Президії Всеукраїнського Виконавчого Комітету чи Ради Народних Комісарів для охорони революційного порядку" [10, с. 228-229]. Порівняно з ВУНК, функції, що поклалися на ДПУ, майже не змінилися. Поза його компетенцією залишалися лише завдання по боротьбі зі спекуляцією та посадовими злочинами, які поклалися на міліцію. Принципова різниця полягала в тому, що ДПУ втратило право розгляду кримінальних справ і винесення вироків у позасудовому порядку. Збереглася лише функція дізнання та попереднього слідства. Здійснювати її потрібно було, спираючись на гласні та негласні методи роботи, а також шляхом проведення арештів, обшуків та виїмок. За станом законності зобов'язувався наглядати НКЮ.

Крім центрального апарату до структури ДПУ входили губернські відділи, повітові відділення й апарати повітових уповноважених. У 1927-1928 рр. за ініціативою республіканського ДПУ в його структуру було внесено новації – запроваджено інститут районних уповноважених, які спиралась у своїй діяльності на широку освідомчу мережу. Цей крок пояснювався "посиленням підривної роботи націоналістичних організацій у сільських регіонах". Фінансування роботи уповноважених та їх освідомчих апаратів (350 тис. рублів) здійснювалося за рахунок ДПУ України, резервного фонду РНК СРСР та уряду УРСР.

У 1922 р. загалом на службі в ДПУ перебувало 49 487 осіб,

крім того, 12 492 таємних працівників і 52 345 інформаторів. До 1926 р. число працівників в органах ОДПУ СРСР скоротилося, але згодом знову зросло і до кінця НЕПу перевищило 100 тис. осіб. Порівняно з іншими державними відомствами число комуністів у них було значно вищим. Наприклад, у 1923 р. їх налічувалося майже 51 % [11, с. 156, 160]. Це дає підстави стверджувати: структура органів ОДПУ мала дві складові – адміністративну та партійну, які перебували в діалектичному зв'язку.

Реформування органів державної безпеки не передбачало лише зміну назви. Головне полягало в уточненні функцій, характеру та методів їх діяльності. Відмова від "надзвичайщини", вилучення позасудових повноважень, посилення нагляду та контролю за функціонуванням мало перетворити їх у визнаний конституцією та законами правоохоронний інститут, що мав забезпечувати інтереси держави. Однак уже 16 жовтня 1922 р. ВЦВК ухвалив постанову про посилення боротьби з бандитизмом, відповідно до якої органам ДПУ надавалося право позасудової розправи (включаючи розстріл) стосовно осіб, яких застали на місці вчинення злочину.

Додатковими функціями поповнилися розвідувальні та контрольно-розвідувальні завдання. Зокрема, в підпорядкування ОДПУ перейшли прикордонні війська, військово-політична цензура стала Відділом політичного контролю СОУ, суттєво збільшилися штати агентурно-освідомчого апарату тощо [11, с. 28-31]. У другій частині документа, що не підлягала розголосу, містилася низка обмежень кримінально-процесуального характеру. Врегулювавши, з одного боку, в правовому відношенні діяльність органів держбезпеки, ВЦВК не лише не пішов шляхом подальшого посилення контролю за дотриманням цих норм, а навпаки – розширив їх повноваження, в тому числі позасудові, зокрема щодо права адміністративного заслання у віддалені райони країни, вигнання за кордон тощо.

Крім завдань, пов'язаних з охороною громадського порядку, НКВС став опікуватися органами, які здійснювали кримінальне покарання. До його відання від НКЮ були передані виправно-трудові установи (ВТУ) згідно з постановою ВУЦВК від 6 грудня 1922 р. [12, с. 769]. Керівництво ними покладалося на утворе-

не в структурі НКВС Головне управління місцями позбавлення волі та губернські управління, що діяли на правах підвідділів губвиконкомів. Цю систему закріпив Кримінально-виконавчий кодекс 1927 р.

Отже, протягом 1917-1922 рр. відбувався пошук місця та ролі органів державної безпеки і внутрішніх справ України у системі державних інститутів, на практиці перевірялася результативність системи управління, формувалися функції, завдання, загальні принципи їх організації й діяльності, накопичувався досвід, зокрема оперативно-розшукової роботи. Цей процес спирався на здобутки та нормативно-правове поле Радянської Росії і був складовою становлення й утвердження майбутньої правоохоронної системи СРСР. Визначальним чинником її утворення був ідеологічно-класовий підхід. У цей період керівна партія починає використовувати ВНК та її органи як зброю в боротьбі з опозиційними силами. Характерними для цього періоду є й різні погляди щодо необхідності існування та функціональних повноважень спецслужб у структурі державної виконавчої влади.

Подальші структурно-організаційні й функціональні зміни в діяльності органів державної безпеки і внутрішніх справ України відбувалися вже в умовах утворення Радянського Союзу.

Список використаних джерел

1. Из истории Всероссийской чрезвычайной комиссии (1917–1921) : сб. документов / ред. коллегия : Г. А. Бедь, А. Н. Куренков, А. И. Логинова и др. – М. : Гос. изд-во полит. л-ры, 1958. – 512 с.
2. З архівів ВУЧК, ГПУ, НКВД, КГБ. – 2002. – № 1 (18). – С. 2–7.
3. Михайленко П. П. Історія міліції України : у 3-х т. / Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. – К. : Генеза, 1997. – Т. 1 (1917–1925). – 304 с. ; іл.
4. Лубянка. ВЧК – ОГПУ – НКВД – НКГБ – МВД – КГБ. 1917–1960: справочник / сост. : Кокурин А. И., Петров Н. В. – М. : Изд-во МВД, 1997. – 325 с. ("Россия – XX век. Документы").
5. Центральний документальний архів вищих органів влади й управління України. – Ф. 5. – Оп. 1. – Спр. 77. – 245 арк.
6. Галузевий державний архів Служби безпеки України. – Ф. 68. – Оп. 1. – Спр. 228.
7. Известия ВУЦИК исполкома Киевского совета рабочих депутатов. –

1919. – № 25 (50). – 18 апреля. – С. 2.

8. Хаустов В. Н. Развитие советской спецслужбы (1917-1941). Российские спецслужбы. История и современность (Материалы исторических чтений на Лубянке). 1977-2000 гг. / Хаустов В. Н. – М. : Изд-во "X-HISTORY", 2003. – 280 с.

9. Лубянка. Сталин и ВЧК – ГПУ – ОГПУ – НКВД. Архив Сталина. Документы высших органов политической и государственной власти. Январь 1922 – декабрь 1936 гг. / под ред. А. И. Яковлева. – М. : МФД, 2003. – 912 с. ("Россия – XX век. Документы").

10. Собрание узаконений УССР. – 1922. – № 13. – 310 с.

11. Плеханов А. М. ВЧК – ОГПУ: Ответственные органы госуд. безопасности в период новой экономической политики. 1921–1928 / Плеханов А. М. – М. : Кучково поле, 2006. – 704 с.

12. Собрание узаконений УССР. – 1923. – № 53. – 335 с.

Стаття надійшла 16.12.2009.