

акты Правительства РФ – порядок возмещения вреда по конкретным фактам террористических актов. Использование последних в дальнейшем неоправданно, как и регулирование данного вопроса правовыми актами субъектов РФ, по причине того, что возмещение вреда, причиненного в результате террористического акта, является жизненно важным вопросом государства и общества и должно регламентироваться зако-

Л. Е. Филиппова,
преподаватель кафедры гуманитарных дисциплин ВЮИ ФСИН России

**ФОРМИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ НКВД В ПЕРИОД
СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ РОССИИ
КАК ЧАСТЬ ОБЩЕЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

После Октябрьской революции 1917 г. произошел слом всего государственного аппарата. В короткий срок складывавшаяся веками русская государственная служба была практически уничтожена. Чиновничество было разогнано либо репрессировано. По планам большевиков и логике политических и государственно-правовых изменений, происходящих в России в 1917–1920 гг., старое профессиональное чиновничество должно было исчезнуть и его место должна была занять новая «пролетарская государственная служба». Однако на деле Российское государство осталось в то время без эффективно функционирующего, знающего профессионального кадрового корпуса. Руководящей партией создавалась советская государственная служба, которая по своим принципиальным характеристикам была противоположна профессиональному чиновничеству дооктябрьской России¹.

Революция прервала кадровую преемственность и привела к власти людей из разных социальных слоев. В отличие от буржуазных революций, где приход к власти новых социальных сил оправдывался главным образом экономическими факторами, для Октябрьской революции был характер-

ном, непосредственно выражающим государственную волю и обладающим высшей юридической силой по отношению к другим нормативным правовым актам. В данном случае должны быть определены: субъекты права на финансовую компенсацию, правомочия субъектов, механизм определения размеров компенсационных выплат, процедура определения данного права, источник компенсационных выплат.

рен политический фактор. К власти пришли большевистские кадры.

Положение о Рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 г. внесло в нормативное обеспечение кадровой работы ряд новаций, суть которых сводилась к расширению компетенции Главмилиции и ее местных органов за счет постепенного изъятия полномочий у исполкомов Советов. Одним из новых требований Положения являлось возложение на Главмилицию организации «специальных курсов по милиции»².

Положение разделило кадры милиции на сотрудников и вспомогательный состав, определило компетенцию органов различного уровня в деле реализации кадровой функции. Был нормативно закреплён порядок определения на службу, определен механизм осуществления должностными лицами кадровых процедур, включающих наряду с другими вопросами и комиссионную проверку в испытательных комиссиях знаний и степени пригодности к службе³.

Завершение процесса становления кадровой функции создало реальные предпосылки для организации и развития ведомственной сети школ и курсов и планомерной, профессиональной подготовки работников милиции. Нормативно-правовой основой, положившей начало развитию и последовательному совершенствованию подготовки кадров милиции, явилось Положение о курсах командного состава милиции, утвержденное приказом Главмилиции РСФСР от 17 января 1921 г. № 69/с. В соответствии с этим документом местные органы милиции должны были организовать

² См.: СУ РСФСР. 1920. № 79. Ст. 371.

³ См.: *Лоит Х. Х.* Кадровая политика в органах внутренних дел Российской Федерации. СПб., 1998. С. 84.

¹ См.: *Старилов Ю. Н.* Службное право. М., 1996. С. 99.

открытие курсов командного состава при своих губернских и областных управлениях¹.

Отсутствие общей концепции развития экономики, политики, права отразилось на дальнейшем процессе реорганизации органов НКВД. Частая корректировка экономической политики привела к необходимости изменения направлений реорганизации НКВД. В связи с этим в процессе реорганизации НКВД можно выделить три этапа. На первом (1921–1922 гг.), совпавшем с началом осуществления новой экономической политики, функции наркомата расширились и усложнились его структура за счет вхождения в его состав основной части аппарата ВЧК, передачи в НКВД всех исправительно-трудовых учреждений и сосредоточения в его ведении вопросов регистрации общественных организаций и т. д. Все это превратило наркомат в ведомство, наделенное широчайшими полномочиями, что способствовало организации и развитию ведомственной сети школ и курсов и планомерной, профессиональной подготовки работников милиции.

К 1 января 1922 г. в РСФСР было создано 46 курсов, имевших в своем составе 2473 обучающихся. Штат курсантов устанавливался применительно к местным условиям, но в определенных рамках – от 100 до 150 человек. Финансирование курсов осуществлялось из местного бюджета, а обеспечение их хозяйственных потребностей было возложено на губернские и областные управления милиции².

Необходимо заметить, что в отличие от организации профессиональной подготовки полицейских чиновников в царской России, МВД которой не имело специального органа по координации этих вопросов, в милицеских структурах Советского государства общее организационное руководство специальной подготовкой работников милиции нормативно возлагалось на административно-строевой отдел одного из отделов Главмилиции НКВД РСФСР³.

¹ См.: *Николаев П. Ф.* Подготовка командных кадров милиции в СССР (1917–1929 гг.). Омск, 1969. С. 25.

² См.: *Гольдман В. С.* Из истории организации школ и курсов милиции РСФСР в 1917–1925 гг. // *Тр. / Высш. шк. МОП СССР. М., 1968. С. 82.*

³ См.: *Павлов А. Н.* Петроградская милиция: ее развитие и деятельность в условиях НЭПа (1921–1925 гг.): Дис. ... канд. ист. наук. СПб., 1995. С. 94.

Данный орган в структуре Главмилиции урегулировал процесс профессиональной подготовки сотрудников. Под руководством административно-строевого подотдела в течение 1921–1925 гг. были разработаны организационные и правовые основы школьно-курсовой подготовки. В организационную структуру системы профессионального милицеского обучения входили: школы резервов, осуществлявшие первичную подготовку лиц, принятых на должности милиционеров; губернские (областные), а впоследствии и межобластные школы для обучения младшего командного состава – старших и волостных милиционеров, участковых надзирателей; школы среднего командного состава, занимавшиеся подготовкой руководителей отделений уездных и городских отделений милиции⁴.

В школах резервов осуществлялась первоначальная подготовка милиционеров и одновременно проводилось обучение и младшего командного состава милиции. В связи с этим количество школ резервов значительно возросло. К концу 1923 г. их насчитывалось 25, а количество обучаемых в них составляло около 9 тыс. человек⁵.

Несмотря на усилия Главмилиции по активизации профессиональной подготовки, уровень образования большинства сотрудников оставался крайне низким, основная часть учебного времени отводилась на общеобразовательные предметы. Незрелость сети учебных заведений и необходимость более широкого охвата сотрудников различными формами обучения способствовали развитию внешкольной подготовки как самостоятельного вида профессионального обучения. Вначале внешкольная подготовка решала задачи по ликвидации неграмотности среди милиционеров.

Восьмого апреля 1922 г. Всероссийская чрезвычайная комиссия по ликвидации неграмотности издала циркуляр, потребовавший обязательного привлечения всех неграмотных и малограмотных милиционеров к всеобщему обучению и объявила эту работу

⁴ См.: *Шамаров В. М.* Кадровая работа в милиции НКВД РСФСР (правовые и организационные основы). М., 1997. С. 66.

⁵ См.: *Рабоче-крестьянская милиция. 1924. № 11. С. 14; Павлов А. Н.* Указ. соч. С. 98.

ударной. По складывающейся в эти годы традиции такие решения реализовывались в ходе различных кампаний. В данном случае датой окончательной ликвидации неграмотности среди милиционеров было определено 1 июля 1922 г. Во исполнение указанного циркуляра на местах были организованы резервы для прохождения курса грамотности.

Развитие новых экономических отношений потребовало укрепления законности, а следовательно, совершенствования правовой системы, приведения текущего законодательства в соответствие с Конституцией РСФСР, четкого разграничения компетенции между различными звеньями государственного механизма. Это коснулось прежде всего Наркомата внутренних дел как органа чрезвычайно многофункционального. Начался очередной этап (1923–1927 гг.) его реорганизации, которая в итоге превратила НКВД из органа, занимавшегося вопросами организации местной власти, в орган охраны правопорядка. Значительное влияние на данную реорганизацию оказал экономический кризис 1923 г., потребовавший максимального сокращения расходов на содержание государственного аппарата.

Приказом Главмилиции от 11 июня 1923 г. № 186 была утверждена единая программа занятий с милиционерами и комсоставом. Она была рассчитана на один год обучения и направлена на ликвидацию правовой безграмотности, знакомство работников милиции с текущими законодательными и другими нормативными документами, приемами выполнения оперативно-служебных задач.

К середине 1920-х гг. сформировалась система школьно-курсовой подготовки, в которую вошли все типы учебных заведений, дифференцированно готовящих различные категории личного состава. Сеть школьно-курсовой подготовки, по данным В. М. Шамарова, включала 20 школ резервов, три губернские школы младшего командного состава и пять школ среднего комсостава¹.

С 1921 по 1925 г. из школ милиции РСФСР было выпущено более четырех тысяч человек, из них местные школы окончили 3827 человек, школы среднего комсостава – 813 человек.

Повышению уровня профессионального образования сотрудников милиции и кандидатов на работу в органы внутренних дел способствовали и другие меры. Во-первых, со второй половины 1920-х гг. в воинских частях были организованы краткосрочные курсы по подготовке милиционеров из числа мобилизованных красноармейцев, желающих работать в милиции. Во-вторых, с 1929 г. на специальных курсах при местных организациях Осоавиахима началась подготовка женщин для работы в милиции. И в-третьих, в этот период появился институт запаса милиции, состоящий из передовых рабочих и крестьян. Один раз в год проводились сборы лиц, входивших в запас, где они получали необходимую общую, военную и специальную подготовку².

Данные изменения были закреплены в новом Положении о НКВД от 27 марта 1927 г. Однако к этому времени произошли серьезные изменения в социально-экономическом положении страны: новая экономическая политика стала сворачиваться, осуществлялся переход к форсированной индустриализации. Эти события потребовали централизации всего аппарата управления, которому противоречила децентрализованная структура НКВД, утвержденная Положением. Поэтому спустя девять месяцев после принятия Положения начался последний этап реорганизации, целью которой была централизация аппарата НКВД.

К концу 1920-х гг. система профессиональной подготовки сотрудников милиции характеризовалась наличием в органах милиции НКВД РСФСР широкой сети учебных заведений, осуществлявших подготовку практически всех должностных категорий. В систему учебных заведений входили содержащиеся за счет госбюджета: институт административного строительства с 3-годовалым сроком обучения, одногодичные высшие курсы НКВД усовершенствования административных работников и школы НКВД административных работников.

Кроме того, в этой системе функционировали за счет краевых и областных бюджетов школы краевых и областных административных управлений с шестимесячным сро-

¹ См.: Шамаров В. М. Указ. соч. С. 78.

² См.: Бюл. НКВД РСФСР. 1928. № 39. С. 809–811.

ком обучения, трехмесячные краткосрочные курсы по переподготовке младшего состава и месячные курсы по переподготовке рядового состава милиции и работников мест заключения¹. В 1928 г. внешкольная подготовка стала обязательной для всех категорий личного состава и называлась «повторно-инструкторские занятия», была введена заочная форма обучения (экстернат)². Централизация профессиональной подготовки проходила по единым планам и программам, утвержденным НКВД РСФСР.

Таким образом, к началу 1930-х гг. завершился процесс становления системы профессиональной подготовки милиции, ставшей основой для дальнейшего ее развития в последующие десятилетия.

В 1920-е гг. активно развивалась и система подготовки кадров для внутренних войск, имевших неразрывную связь с органами НКВД. Наряду с общими чертами с системой подготовки кадров милиции, профессиональная подготовка во внутренних войсках характеризовалась специфическими чертами.

Бурные, чрезвычайно сложные и противоречивые мероприятия по реорганизации Наркомата внутренних дел РСФСР, его органов на местах в рассматриваемый период свидетельствуют о том, что:

1) необходимость их реформирования была во многом обусловлена историей НКВД, сосредоточившего сразу после Великой Октябрьской социалистической

революции в своем ведении широкий круг функций;

2) последнее обстоятельство усугублялось тем, что компетенция Наркомата не была четко отграничена от сферы ведения других государственных органов (низовые Советы и исполкомы – прежде всего их президиумы, ВЧК, ОГПУ, ВСНХ, НКЮ и др.);

3) дублирование выполнявшихся НКВД и данными органами функций объективно создавало основания для их вмешательства в сферу ведения Наркомата внутренних дел, а с его стороны – в вопросы их компетенции, что вызывало трения;

4) это выразилось в дискуссиях о судьбе Наркомата внутренних дел, а также в частой реорганизации органов, проявившейся в объединении органов внутренних дел и некоторых звеньев других органов отраслевого управления либо выделении и передаче некоторых звеньев из НКВД в другие органы;

5) наиболее полно идеи и принципы нэп проявились в ходе реорганизации коммунальных органов, подведомственных НКВД;

6) общая линия развития Наркомата, ясно прослеживаемая из анализа итогов реорганизации различных его звеньев, соответствовала концепции укрепления законности с переходом к нэп. Например, у НКВД были изъяты функции руководства советским строительством, осуществление которой отраслевым государственным органом представляло очевидное нарушение действующей Конституции РСФСР.

¹ См.: Шамаров В. М. Указ. соч. С. 86.

² См.: Бюл. НКВД РСФСР. 1928. № 22. С. 446–448.