



УДК 351.74.08(09)(470 + 571)

В. А. Гусак

СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В ОРГАНАХ МИЛИЦИИ В ПРЕДВОЕННЫЕ ГОДЫ И В ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

V. A. Gusak

STRUCTURAL CHANGES AND STATE PERSONNEL POLICY IN POLICE AGENCIES IN THE PRE-WAR YEARS AND DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR

Статья посвящена историко-правовому анализу основных структурных изменений в органах милиции в предвоенные годы. Более подробно рассматриваются вопросы кадровой политики государства в органах милиции в период Великой Отечественной войны. Особое внимание автор уделяет вопросам дефицита и текучести кадров, обусловленных мобилизацией и необходимыми в военный период должностными перемещениями, а также проблеме недостаточных профессиональных знаний и навыков в связи с отсутствием опыта работы у значительного числа сотрудников милиции в начальный период войны. В этих условиях, считает автор, милиция продолжала выполнять свои функции во многом благодаря патриотизму и высоким гражданским качествам своих сотрудников.

Ключевые слова: органы милиции, кадровое обеспечение, военный период, источники комплектования.

More detailed attention is paid to the state personnel policies in police agencies during the Great Patriotic War. Special attention is paid to issues of personnel shortage and turnover due to the mobilization and necessary wartime work-related transitions and the problem of insufficient professional knowledge and skills due to the lack of experience in a significant number of police bodies in the initial period of war. According to the author under these conditions the police continued to carry out its functions largely due to the high patriotism and civic qualities of its employees.

Keywords: police agencies, staff assistance, war period, sources of recruitment.

В целях улучшения охраны общественного порядка в стране в предвоенные годы были осуществлены крупные меры по совершенствованию аппарата советской милиции. Структура ее органов приобрела относительно большую стройность, стала полнее соответствовать социально-экономическим условиям советского общества того времени, деятельность милиции стала значительно эффективнее. В составе НКВД СССР было

образовано Главное управление рабоче-крестьянской милиции, в НКВД союзных и автономных республик, управлениях краев и областей — соответственно республиканские, краевые и областные управления милиции, в составе районных отделов (отделений) НКВД — районные отделы (отделения) милиции. В столицах союзных и автономных республик, краевых и областных центрах, других городах и рабочих поселках функционировали





городские (поселковые) отделы (отделения) милиции.

В ведение Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР были переданы Госавтоинспекция. 3 июля 1936 г. СНК СССР утвердил Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР [17].

По Положению Госавтоинспекция была призвана бороться с аварийностью и хищническим использованием автотранспорта, наблюдать за подготовкой и воспитанием водительских кадров, вести количественный и качественный учет автопарка и др.

Повысилась роль милиции в обеспечении общественного порядка на железнодорожном и водном транспорте. В середине 1937 г. создается железнодорожная милиция. В Главном управлении милиции НКВД СССР образуется Отдел железнодорожной милиции. В его ведении находились отделы железнодорожной милиции, учрежденные в местах нахождения управлений железных дорог. Тогда же в морских и речных портах и на пристанях были созданы отделы (отделения) милиции, которые обеспечивали общественный порядок на речных путях и коммуникациях.

16 марта 1937 г. в составе Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР был образован Отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС). В утвержденном НКВД СССР положении об отделе указывалось, что он создается для обеспечения борьбы с хищениями социалистической собственности в организациях и учреждениях государственной торговли, потребительской, промысловой и инвалидной кооперации, в заготовительных органах и сберкассах, а также для борьбы со спекуляцией.

Произошедшие структурные изменения потребовали значительное внимание уделить укреплению кадров милиции, совершенствованию форм и методов партийно-политической работы с ними.

На практике проблемы кадрового обеспечения оказывали и оказывают значительное влияние на выполнение правоохранительными органами возложенных на них функций. Обращение к военному этапу истории милиции, который требовал концентрации всех имевшихся ресурсов для быстрого и эффективного разрешения кадровой проблемы, позволяет, по нашему мнению, выявить некоторые ее количественные и качественные аспекты.

Предвоенный, и особенно военный, периоды характеризовались серьезным дефицитом кадров подразделений милиции. Постановлением Совнаркома СССР от 1 июля 1938 года численность штатов милиции была утверждена в количестве 181 995 единиц [6, л. 18], затем продолжала расти, главным образом в связи с расширением территории СССР за счет присоединения Западной Украины, Западной Белоруссии и республик Прибалтики.

Непосредственно перед началом войны штатная численность органов милиции НКВД СССР составляла 227 650 единиц. Вместе с ведомственными подразделениями милиции, а также штатным составом регулировщиков уличного движения и работников медицинских вытрезвителей, финансируемых из местных бюджетов, общая штатная численность органов милиции страны перед войной составляла 256 490 единиц [6, л. 18 об].

По состоянию на 1 января 1940 года неуккомплектованность штатного состава органов милиции СССР составляла 11,1% [4, л. 39]. В результате проведенной кадровой работы в течение 1940 года указанный выше некомплект заметно сократился и составил 4,6% [6, л. 19]. Дефицит кадров ощущался также в школах милиции, среди административно-хозяйственного и технического состава милицейских подразделений. В них насчитывалось соответственно 5151 и 23 024 работников при штатном некомплекте 7,3% и 10,8% [6, л. 18].

В начале Великой Отечественной войны большинство трудоспособного мужского населения было призвано или ушло добровольцами на фронт, что привело к обострению кадровых проблем во всех сферах деятельности, в том числе в милиции. Военная обстановка отразилась на ее качественном и количественном составе. В первые месяцы войны около 25—30% [13, л. 261] рядового и младшего начальствующего состава милиции призывных возрастов поступили в действующую армию. Значительная часть квалифицированных оперативных работников территориальных органов была передана на укомплектование особых органов НКВД СССР. К примеру, на командные должности истребительных батальонов было направлено свыше двух тыс. работников милиции [8, л. 1].

Из московской милиции на фронт были отправлены 12 тыс. работников. Из органов НКВД Татарской АССР в июне 1941 года ушли на фронт 24, а в июле — 69 сотрудников. В 1942 году в дей-

ствующую армию было направлено уже почти тридцать процентов работников. В целом же в годы войны из органов внутренних дел Татарии было мобилизовано 500 человек. Из органов и подразделений милиции Ростовской области ушли добровольцами или были направлены на фронт более 500 сотрудников. Из Омской области в Красную Армию было призвано более 1500 работников УНКВД, из них 1179 сотрудников милиции. Только в 1941 году на фронт был направлен 701, а в 1942 году — 72 работника милиции [3]. Из органов внутренних дел Казахстана за 1941—1942 годы было призвано в ряды Красной Армии 4426 человек, откомандировано в особые отделы 702 человека [15, с. 54—61]. В период с 22 июня 1941 по 1 ноября 1942 г. убыль в штатном составе милиции Челябинска и области составила 2734 человека [19, с. 47]. Им на смену в начальный период войны прибыл 2541 человек, большинство из которых составляли непригодные к военной службе, женщины и демобилизованные по ранению военнослужащие.

Штат Главного управления милиции НКВД СССР сократился с 625 человек (по состоянию на 1 мая 1941 года) до 278 человек (по состоянию на 1 августа того же года), или в 2,2 раза [8, л. 59]. Одной из причин сокращения штатного состава ГУМ явилось объединение НКВД СССР и НКГБ СССР в единый Наркомат внутренних дел СССР. Довоенную штатную численность центрального аппарата милиции обеспечить в течение войны так и не удалось. К 1 августа 1945 года некомплект центрального аппарата составлял 565 человек [6, л. 74].

Проблема дефицита кадров существовала на протяжении всего военного периода. Так, на 1 января 1944 года укомплектованность аппаратов милиции составляла 120 639 человек или 89,6% штатной численности, при этом в Главном управлении милиции СССР насчитывалось 524 сотрудника, по территориальным управлениям милиции и подчиненным им периферийным органам — 105 364 сотрудника, дорожным отделам милиции — 14 751 сотрудник¹ [7, л. 1]. В конце войны некомплект личного состава органов милиции составлял: по Главному управлению милиции — 15,8%, по территориальным органам (вместе с ведомственной милицией) — 10,6%, по дорожным и водным отделам милиции —

12,4%. Так, в ноябре 1945 г. начальник УНКВД по Челябинской области генерал-майор Павлов докладывал наркому о том, что кадровая проблема в области приобрела сложный характер — некомплект сотрудников в подразделениях составлял 418 единиц (15,8%), в том числе по категории оперативно-начальствующего (115), рядового и младшего (197) начальствующего состава. Поднималась данная проблема и на заседании бюро Челябинского областного комитета ВКП(б) 13 апреля 1946 г., в результате обсуждения было принято решение о направлении на службу в органы внутренних дел коммунистов и комсомольцев.

На 1 февраля 1943 года некомплект кадров в Омской милиции составлял 18,1% к штатной численности, по Новосибирской области — 15% [2, с. 58]. На 1 августа 1944 года по УНКВД Челябинской области некомплект кадров составил 736 человек, или 14,4%; по УНКВД Свердловской области — 1093 человек, или 15,7%; по НКВД Башкирской АССР некомплект личного состава к 1 мая 1944 года составил 581 человек [6, л. 19]. В Ленинградском УНКВД некомплект личного состава в августе 1943 года составлял 15%, в январе 1944 — 11,6%, в январе 1945 года — 9,3%, в канун окончания войны — в апреле 1945 года — 7,8%, а по состоянию на 1 июля 1945 года — 5,4% [8, л. 11]. Это было связано не только с уходом на фронт, но и с высокой смертностью от голода и болезней вследствие блокады.

Кадровая проблема проявлялась также в высокой текучести кадров личного состава. К примеру, в 1943 году, когда в стране наблюдался рост преступности, из органов милиции по разным причинам выбыло 16 054 человека, или 13,4% к общему числу работавших, в том числе по периферийным органам — 13 717 человек, или 13,0%; дорожным отделам милиции — 2337 человек, или 15,8% к общему числу работавших [8, л. 13]. В том же году на работу в органы милиции было принято 33 140 человек, или 27,6% к общему числу работавших. При этом по заявлениям было трудоустроено 53,2%, демобилизованных из Красной Армии — 23,9%, из партийных и комсомольских организаций — 9,5%, после окончания школ и курсов НКВД — 3,4% [8, л. 11, 12].

За военный период некомплектованность кадров в территориальных органах милиции возросла в 2,6 раза, увеличившись с 4,6% по состоянию на 1 января 1941 года до 12,2% к ноябрю 1945 года. По

¹ Без учета данных по НКВД УССР, БССР, Литовской, Латвийской и Эстонской ССР, Кабардинской и Крымской АССР.





численному показателю дефицит кадров возрос почти в два раза (с 11 288 единиц до 22 126 единиц). При этом утвержденные штаты личного состава госбюджетной милиции оставались в военный период примерно на одинаковом уровне, хотя фактическая ее численность была, разумеется, гораздо ниже, поскольку до 1944 года значительная территория государства оставалась оккупированной [4, л. 41—47; 5, л. 127 об.].

Следует отметить значительную проблему дефицита кадров в подразделениях транспортной и ведомственной милиции. За период с 1 января 1941 по 1 ноября 1945 года в органах железнодорожной и водной милиции штатный комплект увеличился, достигнув уровня 16,9%, в органах ведомственной милиции показатель роста составил 4,9 раза или 20,7% [4, л. 31].

В целом к 1 августа 1945 года утвержденная штатная численность личного состава милиции НКВД СССР составила 251 218 единиц, т. е. осталась практически на предвоенном уровне. Это было связано с окончанием войны и возвращением с фронта сотрудников милиции, а также проводимыми кадровыми мероприятиями. По состоянию на 1 декабря 1945 года штатная численность органов милиции, утвержденная советским правительством, несколько сократилась, составив 230 829 единиц. Фактически она была несколько выше. В частности, аппарат Главного управления милиции НКВД СССР насчитывал 558 штатных единиц, аппараты милиции территориальных органов — 187 120 единиц, аппараты железнодорожной и водной милиции — 31 778 единиц, действовавшие школы и курсы милиции — 5053 единицы. В аппараты ХОЗУ, ФИНО и др. было передано 8044 штатные единицы. Всего, таким образом, штатная численность органов милиции СССР составляла 232 553 единицы [4, л. 22, 32].

В основе кадровой политики в системе органов милиции лежал принцип мобилизации всех сил и средств для восполнения некомплекта кадров. Военная обстановка усложнила кадровую работу: значительно расширились функции органов внутренних дел, повысились требования к личному составу, изменились условия работы. Главное управление милиции НКВД СССР приняло решение перевести милицию с трех смен службы на две смены по 12 часов. В период эвакуации в первые месяцы войны не ушедшие на фронт сотрудники железнодорожной милиции в связи с некомплектом личного состава

часто сутками не уходили с постов и дежурств, обеспечивая скоростной пропуск поездов на фронт, охрану хозяйственных грузов и общественный порядок [9, с. 69].

В отчете о деятельности за 1941 год отмечалось, что война создала текучесть кадров работников НКВД, потребовав значительное количество работников для фронта, высоких темпов в деле скорейшего подбора, изучения и расстановки кадров, увеличив объем этой работы по сравнению с мирным временем в несколько раз. Никакими мобилизационными планами требований военного времени предусмотреть было невозможно. Опыта работы в военных условиях у работников не было, все приходилось осваивать на ходу, в процессе самой работы. Как отмечал заместитель начальника милиции Омской области, «война научила бережно относиться к кадрам, ценить их и беречь; кто не сумел уберечь кадры, испытывал последствия этой губительной политики. Первая часть кадровой работы — сохранить кадры, которые были переведены в область из оккупированных районов, вторая часть работы — найти замену работникам, которые будут отозваны на свои места по мере освобождения их от противника». Таких людей в области было достаточно, им необходимо было готовить замену.

Решение проблемы дефицита кадров в основном осуществлялось благодаря лицам, не призывавшимся в действующую армию — женщинам, инвалидам, гражданам, не призванным по возрасту, состоянию здоровья, позднее комиссованным в связи с ранением. В территориальных органах милиции на 1 января 1944 года работали 21 858 женщин, или 18,1%, из них в числе младшего начальствующего и рядового состава — 32,1%, оперативного состава — 14,2%, участковых уполномоченных — 2,6%, заместителей начальников и помощников начальников отделений — 0,4%, прочего состава — 50,6% [18, л. 10].

Директивами от 4 сентября и 2 ноября 1941 года НКВД СССР рекомендовал местным органам милиции принимать женщин в паспортные отделы, военно-учетные столы, вневедомственную охрану, регулировщиками уличного движения и на некоторые должности, связанные с оперативной работой по розыску эвакуированных. К примеру, в Москве и Ленинграде подразделения милиции по регулированию уличного движения были полностью укомплектованы женщинами. Женщины работали также в детских ком-

натах, в наружной службе, участковыми уполномоченными, постовыми милиционерами, многие в военный период были выдвинуты на руководящие должности.

По состоянию на 1 августа 1945 года в офицерском корпусе всех подразделений и ведомств милиции страны из 118 072 человек 31,9% составляли женщины (37 682 человека). В составе рядового и младшего начальствующего состава из 126 463 человек женщины составляли 46,0% (58 230 человек). В целом, без учета временного и обслуживающего персонала, общее число женщин-милиционеров в стране достигло 75 365 человек, или 30,2% от общего количества сотрудников милиции (при общей численности мужчин-милиционеров 173 850 человек) [18, л. 22].

С января 1941 по январь 1945 года количество женщин в милиции Казахстана возросло в три раза. Только с августа 1941 года по январь 1942 года было принято 302 женщины. В 1942 году их количество составляло 6,3%, в 1943 — 13,9%, в 1944 — 19,1%, в 1945 году — 17,5% (1041 человек) всего личного состава [16, с. 61]. В Ташкентскую межобластную школу милиции направлялись на учебу только женщины. В органы милиции женщины направлялись по путевкам предприятий, по решению партийных органов. Так, согласно решению Московского городского комитета партии от 19 декабря 1942 года, на работу в органы милиции была направлена тысяча женщин, служивших ранее в государственных учреждениях и организациях. В органах милиции Москвы в военный период служили около 4 тыс. женщин (для сравнения: в довоенное время их численность составляла 138 человек) [12, с. 23]. В органах милиции Сталинграда в 1944 году женщины составляли 20%. В 1944 году на должности участковых уполномоченных и милиционеров в новосибирскую милицию были приняты 103 женщины [10, с. 63—64]. В управлениях и отделениях милиции Омской области в 1942 году женщины составляли 42,5% к штатному составу [15, л. 2].

Еще одним источником комплектования кадров являлись эвакуированные работники милиции. Так, в 1941—1942 годах производилась эвакуация работников железнодорожной милиции Винницкой, Кишиневской, Одесской, Львовской, Сталинской, Южной и других дорог. Эвакуированные сотрудники милиции были зачислены на денежное довольствие согласно аттестату с 1 февраля 1942 года и прикомандированы к дорожным отде-

лам на аналогичные должности. Согласно приказу НКВД СССР от 3 января 1942 года доротделу Сталинградской дороги выделялись дополнительные штаты, в числе которых 97 милиционеров, 45 оперативных сотрудников, по 4 заместителя начальника линотделения и оперпунктов. Общее число сотрудников увеличилось до 427 человек [1, л. 23]. По сравнению с довоенным периодом значительно возросло число работников в линотделениях, что дало возможность более эффективно выполнять задачи военного времени. В дорожном отделе Сталинградской дороги был создан резервный взвод из 32 милиционеров, который использовался для охраны эвакуированных ценностей, задержания и конвоирования преступников и пр. Штат аппарата отдела составил 77 сотрудников, больше стало руководителей — два заместителя и начальник политчасти, в уголовном розыске и БХСС — по 9 сотрудников. В каждом линотделении введены должности политруков и заместителя начальника [13, л. 136].

В годы войны на работу в милицию возвращались лица пожилого возраста, ранее работавшие в милиции. Часто отцы заменяли своих сыновей. В сложившейся обстановке их опыт был, безусловно, востребован. Но в большинстве случаев места квалифицированных специалистов, обладавших опытом и необходимыми навыками работы в органах внутренних дел, заняли люди различных профессий, незнакомые со спецификой работы в органах милиции. В целом за годы войны кадры милиции обновились более чем на 70% [8, л. 1,5]. 22,8% сотрудников, по данным на 1 января 1946 года, работали в милиции менее одного года, 48,7% — от 1 года до пяти лет, то есть пришли на работу в милицию во время войны, 15,4% работали от пяти до десяти лет, а свыше десяти — только 13,1%. В младшем начальствующем и рядовом составе милиции насчитывалось только 14% лиц, имевших стаж работы более пяти лет. К примеру, из вновь принятых на работу в омскую милицию в 1943 году на должности участковых, оперуполномоченных и милиционеров 17,5% от общей численности сотрудников были лица молодого возраста (до 20 лет). Причем 39,37% имели стаж работы до одного года [1, л. 2]. В целом, новосибирская милиция в 1941—1945 годах обновилась на 80% [11, л. 1, 2]. Значительное обновление кадров главным образом объяснялось призывом на фронт кадрового состава милиции [8, л. 1, 5].



Таким образом, на основании анализа кадровой проблемы в органах милиции в период Великой Отечественной войны можно сделать вывод о ее количественной и качественной составляющей. Следует выделить вопросы дефицита и текущей кадры, обусловленные мобилизацией и необходимыми в военный период должностными перемещениями, а также

проблему недостаточных профессиональных знаний и навыков в связи с отсутствием опыта работы у значительного числа сотрудников милиции в начальный период войны. В этих условиях милиция продолжала выполнять свои функции во многом благодаря патриотизму и высоким гражданским качествам своих сотрудников.

Литература

1. Архив ГУВД Волгогр. обл. Ф. 41. Оп. 1. Д. 58.
2. Базаров, Ф. Е. Советская милиция Западной Сибири в годы Великой Отечественной войны (июнь 1941 — 1945 гг.) : дис. ... канд. ист. наук / Ф. Е. Базаров. — Томск, 1971.
3. Бекетов, И. На переднем крае / И. Бекетов // Омская правда. — 1990. — 9 мая.
4. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. Р-9401. О. 8. Д. 12.
5. ГАРФ. Ф-9401. Оп. 8. Д. 13.
6. ГАРФ. Ф.Р-9401. Оп. 8. Д. 14.
7. ГАРФ. Ф.Р-9401. Оп. 8. Д. 71.
8. ГАРФ. Ф-9401. Оп. 8. Д. 74.
9. Забайкальская транспортная. Штрихи к истории Забайкальской транспортной милиции / В. Г. Прудников, Э. О. Хавкин, В. С. Карасев и др. — Чита : Поиск, 1999.
10. История советской милиции : в 2-х т. — Т. 2. — М., 1977.
11. Информационный центр УВД Новосибирской области. Ф. 7. Оп. 16. К. 1.
12. Казаков, В. Г. Московская милиция на фронте и в тылу в начальный период Великой Отечественной войны (1941—1942 гг.) : лекция / В. Г. Казаков. — М. : МЮИ МВД России, 1997.
13. Колодий, М. А. История транспортной милиции: Царицын — Сталинград — Волгоград / М. А. Колодий. — Волгоград : Перемена, 2007.
14. Некрасов, В. Ф. Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк / В. Ф. Некрасов, А. В. Борисов, М. Г. Дятков. — М., 1996.
15. ОСФИЦ УВД Омской области Ф. 2. Оп. 2. Д. 7. Л. 2.
16. Очерки истории милиции Казахстана (1917—1975) : учеб. пособие. — Караганда : ВШ МВД РК, 1994.
17. Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР // СЗ СССР. — 1936. — Ст. 318а.
18. Территориальное управление «Центр документации новейшей истории» Омской области. Ф. 371. Оп. 6. Д. 71.
19. Челябинская школа милиции: к 90-летию подготовки милицейских кадров на Южном Урале. — Челябинск, 2012.

ГУСАК Владимир Алексеевич, докт. юрид. наук, начальник Главного управления по взаимодействию с правоохранительными органами Челябинской области. 454091, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 59. E-mail: shadrin.19@yandex.ru

GUSAK Vladimir Alekseevich, PhD Law, Head of the General Directorate on Interaction with Law Enforcement Bodies in Chelyabinsk Region. 59, Lenin Ave., 454091, Chelyabinsk. E-mail: shadrin.19@yandex.ru

For citation: **V. A. Gusak** Structural Changes and State Personnel Policy in Police Agencies in the Pre-War Years and During the Great Patriotic War *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 1 (49).2015. pp. 89—94.

