

УДК 343.83

ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТ ЗАКЛЮЧЕНИЯ В ЗАПАДНОЙ СИБИРИ В 1920-Е ГГ. Staffing Problems at Penitentiaries in Western Siberia in the 1920s

А. В. Быков – доцент кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, кандидат исторических наук

А. В. Bykov – Associate-Professor at the Department of Law and State Theory and History, the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs (MIA) of the Russian Federation, Candidate of Historical Sciences



Аннотация. Целью статьи является изучение на основе архивных документов, нормативных правовых актов, ранее опубликованных источников проблем комплектования мест заключения в РСФСР (на примере Западной Сибири) личным составом. Статья отражает итоги проведенного историко-юридического исследования. Определены основные характеристики личного состава исправительно-трудовых учреждений, проблемы комплектования, причины нехватки кадров и низкого качества принимаемых на службу сотрудников. Особый интерес представляют предпринимаемые руководством Главного управления мест заключения НКВД РСФСР и руководством на местах меры, направленные на улучшение ситуации с кадровым обеспечением мест заключения.

The aim of the article is on the basis of archival documents, legal acts, prior published sources to study the problems of staffing the jails of the Russian Soviet Federative Socialist Republic (Western Siberia taken as an example). The article reflects the results of historical and legal research. The author identifies the main characteristics of the personnel of correctional institutions, the problems of staffing, the reasons for the high demand of staff and low quality of the employed staff. Measures taken by the Main Directorate of penitentiaries of the RSFSR NKVD and local authorities aimed at improving the situation with personnel in penitentiaries are of particular interest.

Ключевые слова: НКВД, пенитенциарная система, места заключения, исправительно-трудовые учреждения, кадры, Западная Сибирь, РСФСР, личный состав.

NKVD, penal system, penitentiaries, correctional institutions, personnel, Western Siberia, the RSFSR, personnel.

Вопросы кадрового обеспечения являются одними из вечно актуальных и затрагивающих любые сферы деятельности. Не является исключением и система правоохранительных органов.

Анализ исторических источников показывает, что одной из основных проблем деятельности мест заключения в РСФСР в 1920-е гг. была проблема комплектования штатов. Она неоднократно указывалась в докладах о деятельности и состоянии мест заключения и местных органов управления. В 1923 г. недокомплект личного состава в среднем по РСФСР составлял 50 %

и выше [12, с. 64]. На недостаточные штаты указывается в конспективной сводке о положении исправительно-трудового дела в Сибирском крае за первое полугодие 1924/25 гг. [3]. На низкий профессиональный уровень администрации многих мест заключения обращалось внимание в решении коллегии НКВД от 16 декабря 1924 г. Главному управлению мест заключения НКВД РСФСР (далее – ГУМЗ) предлагалось безотлагательно приступить к разработке мер по закреплению работников на службе в местах заключения, организации их обучения, повышению профес-

ционального уровня. Но, несмотря на понимание проблемы на уровне наркомата, ситуация оставалась сложной до конца 1920-х гг.

Основными причинами трудностей с комплектованием штатов мест заключения являлись низкая и несвоевременная оплата труда, плохое обеспечение вещевым довольствием, пайками, жильем. В отчете ГУМЗ «Пенитенциарное дело в 1922 году» указывается, что «обеспечение тюремной стражи не лучше заключенных, а, пожалуй, даже и хуже» [11, с. 43]. Государство было не в состоянии выделять достаточно средств для обеспечения сотрудников исправительно-трудовых учреждений (ИТУ) денежным, вещевым и иными видами содержания. Ситуация еще более осложнилась после перевода в 1922 г. абсолютного большинства мест заключения РСФСР на финансирование из местных бюджетов. Финансовые возможности местных исполнкомов были не выше государственных. В результате по-всеместно наблюдалась картина, когда запрашиваемые инспекциями мест заключения кредиты урезались вдвое и более. Еще тяжелее была ситуация в уездных местах заключения. Выделяемые губернскими исполнкомами кредиты уездные исполнкомы, в свою очередь, уменьшали.

Из-за малого финансирования не удавалось решить вопросы вещевого и продовольственного снабжения сотрудников. Так, в отчете Омской губернской инспекции мест заключения отмечалось, что на 1 марта 1923 г. в местах заключения Омской губернии казенного обмундирования надзор не имеет, «и поэтому по его внешнему виду трудно надзирателя отличить от заключенного» [8].

Малые оклады заставляли (особенно в уездных городах) пополнять число сотрудников случайными людьми, без должного отбора. Кандидаты для работы в местах заключения направлялись отделами труда исполнкомов, биржей труда [7]. Так, начальник Томского губернского управления местами заключения (1923 г.) направил письмо с просьбой командировать на службу из имеющихся на бирже труда зарегистрированных безработных на должность надзирателей 66 человек не моложе 25 лет [5].

Набираемые таким путем кадры в большинстве не соответствовали предъявляемым требованиям. В докладе заведующему Омским губернским отделом управления от Омского губернского управления местами заключения (1923 г.) дается характеристика личного соста-

ва: «Среди работников Омского дома лишения свободы нет лиц достаточно знакомых с пенитенциарным делом. Из-за низкой зарплаты лучшие работники уходят в хозяйственные и другие органы» [6]. На аналогичную ситуацию в целом по РСФСР указывало в 1922 г. и ГУМЗ [11, с. 6]. Кроме того, в отчетных документах указывалось на несоответствие штата своему назначению по причине плохой дисциплины, малограмотности [8].

Отрицательно сказывались и низкий уровень образования, общего развития служащих мест заключения. Большинство имело образование ниже среднего, многие – домашнее, некоторые и вовсе неграмотны или малограмотны. Служащие, имевшие среднее или высшее образование, были редкостью. Причем уровень образованности руководства мест заключения и даже губернских управлений местами заключения ненамного отличался от общей картины.

Закономерным следствием материальной необеспеченности администрации и надзора мест заключения при тяжелой и опасной работе, низкого образовательного уровня стали неудовлетворительный профессиональный уровень личного состава, многочисленные нарушения дисциплины, халатное отношение к исполнению служебных обязанностей, неслужебные связи с заключенными, преступления по должностям. По мере улучшения ситуации в стране, увеличения финансирования появлялось больше возможностей для проведения отбора служащих мест заключения. Это касалось и более тщательного рассмотрения кандидатур при поступлении на службу и уже находящихся на службе.

В рамках решения проблемы низкого уровня образования и слабой подготовки работников мест заключения НКВД и ГУМЗ принимали ряд мер по упорядочиванию работы по служебно-боевой подготовке личного состава. В начале 1920-х гг. занятия со служащими мест заключения имели непостоянный характер и не приносили требуемых результатов. В середине 1920-х гг. были приняты более действенные меры, разработаны ряд инструкций, сборников документов. В частности, циркуляром НКВД от 6 мая 1926 г. № 167 на места направлялись программы по стрелковой, боевой, тактической подготовке [9, с. 25]. В циркуляре содержалось указание служащим административно-строевого состава в трехмесячный срок подготовиться и сдать специальные испытания. Кроме того, предписы-ва-

лось два раза в год во всех местах заключения организовывать проверочные занятия по стрельбе и строю. На основе этих программ проводились занятия с личным составом, составлялись планы занятий.

В 1927 г. изданы Программы сведений по исправительно-трудовому делу, требуемые от лиц командного состава и надзора мест заключения [13]. В 1929 г. издан сборник «Действующие распоряжения по местам заключения. Систематический сборник с пояснениями» [9]. Эти и другие издания были крайне необходимы для организации процесса регулярного, единообразного обучения личного состава мест заключения.

Приказом ГУМЗ от 24 января 1927 г. № 16 вводились обязательные занятия до 4 часов в неделю. Предписывалось к началу октября 1927 г. занятия закончить и провести испытания сотрудников и администрации. Лица, не прошедшие испытания, подлежали увольнению. В приказе, в частности, говорилось: «ГУМЗ считает необходимым добиться того, чтобы к десятой годовщине Великой Октябрьской революции среди лиц административно-строевого состава мест заключения не было: 1) ни одного неграмотного; 2) ни одного начальника или помощника начальника, который бы не знал ИТК, Устава службы по местам заключения и Инструкции для лиц административно-строевого состава, а также специальных правил по несению своих постов» [1].

Большим минусом в деле подготовки сотрудников мест заключения являлось отсутствие специальных учебных заведений. Некоторые шаги по исправлению ситуации были предприняты. В частности, в 1924–1926 гг. были открыты пенитенциарные курсы в Москве и Ленинграде. Пытались использовать в качестве базы школы милиции. Так, 15 февраля 1925 г. на младшее отделение милицейской школы среднего комсостава г. Хабаровска было принято 11 курсантов, командированных из сотрудников ИТУ [10]. Однако это были единичные случаи, не влиявшие на ситуацию в целом, и до конца 1920-х гг. обучение преимущественно продолжалось на уровне самих мест заключения. К примеру, в 1925 г. по Сибири пенитенциарных курсов в губернском масштабе не было [2]. В деле подготовки кадров

ГУМЗ существенно отставал от милиции, активно разворачивавшей сеть учебных заведений – курсов и школ.

В связи с тяжелой экономической ситуацией, в которой находилась страна, существенно увеличить оклад денежного содержания было невозможно. Однако руководство НКВД и ГУМЗ прекрасно осознавало важность улучшения материального положения служащих. В этой ситуации разрабатывались меры по повышению социальной защищенности и материальному поощрению сотрудников. В частности, Положение о едином сельхозналоге на 1925/26 гг. предусматривало льготы для хозяйств работников мест заключения, на которых распространялся Устав службы по местам заключения [4].

В 1929 г. ГУМЗ согласовало с ЦК профсоюза совторгслужащих положение о премиальном фонде для работников мест заключения, занятых в производственных предприятиях мест заключения. Фонд премиального вознаграждения образовывался из установленных Исправительно-трудовым кодексом (ИТК) 1924 г. (п. «д» ст. 79 и п. «г» ст. 36а) 5 % отчислений от чистой прибыли рабочих частей мест заключения и предприятий бюро принудработ без содержания под стражей. 50 % фонда должны были расходоваться на индивидуальное премирование и 50 % – на коллективные мероприятия по улучшению бытовых условий жизни и работы сотрудников мест заключения. Премии предусматривались в размере двухнедельного и двухмесячного оклада зарплаты премируемого [14].

Таким образом, можно констатировать, что принятые меры не могли дать немедленного результата, тем более что они не были достаточно обеспечены финансированием. Тем не менее были заложены основы для более продуманной и эффективной кадровой работы. Одновременно можно говорить о том, что более тщательный подход к подбору кадров и ужесточение борьбы с нарушениями дисциплины, стремление избавиться от непригодных для службы лиц, на наш взгляд, являются не только свидетельством укрепления пенитенциарной системы, но и отражением общей тенденции на укрепление основ государства.

Библиографический список

1. ГАРФ. – Ф. Р-1958. – Оп. 1. – Д. 20. – Л. 26.
2. ГАРФ. – Ф. Р-4042. – Оп. 2. – Д. 224. – Л. 59.
3. ГАРФ. – Ф. Р-4042. – Оп. 2. – Д. 226. – Л. 11.
4. ГАРФ. – Ф. Р-4042. – Оп. 2. – Д. 375. – Л. 1.

5. ГАТО. – Ф. Р-188. – Оп. 1. – Д. 16. – Л. 247.
6. ГИАОО. – Ф. Р-1063. – Оп. 1. – Д. 10. – Л. 52.
7. ГИАОО. – Ф. Р-1063. – Оп. 1. – Д. 13. – Л. 7 «а», 25 «б».
8. ГИАОО. – Ф. Р-1063. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 73.
9. Действующие распоряжения по местам заключения : сист. сб. с пояснениями / под ред. и с предисл. Е. Г. Ширвиндта. – М. : Изд-во НКВД РСФСР, 1929. – 298 с.
10. К вопросу о подготовке работников исправительно-трудового дела // Адм. вестн. – 1926. – № 11. – С. 32–36.
11. Пенитенциарное дело в 1922 г. : отчет НКВД по Главному управлению местами заключения X съезду Советов. – М. : Изд-во Моск. губерн. таган. тюрьмы, 1923. – 47 с.
12. Пенитенциарное дело в 1923 г. : отчет НКВД по Главному управлению местами заключения XI съезду Советов. – М. : Изд-во Иван. исправдома, 1924. – 67 с.
13. Программы сведений по исправительно-трудовому делу, требуемые от лиц командного состава и надзора мест заключения. – М. : Изд-во НКВД РСФСР, 1927.
14. Улучшение быта работников мест заключения и милиции // Адм. вестн. – 1929. – № 1. – С. 63.

УДК 340

ПРИЧИНЫ РАСПАДА ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВ The Reasons Leading to Dissolution of Federal States

Е. С. Зайцева – доцент кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, кандидат исторических наук

E. S. Zaytseva – Associate-Professor of the Department of Law and State Theory and History, the Omsk Academy of the Russian MIA, Candidate of Historical Sciences



Аннотация. В статье выделяются условия, необходимые для стабильного функционирования федеративных государств, и общие причины их распада. Среди указанных причин выделяются две группы объективного и субъективного характера. Обозначаются юридические предпосылки, которые при появлении иных условий как объективного, так и субъективного характера создают юридическую основу для прекращения существования федеративного государства.

This paper outlines the conditions necessary for the stable functioning of the federal states and common causes of their dissolution. The author divides these causes into two groups: objective and subjective causes. The article identifies legal prerequisites which, if there are other conditions of both objective and subjective nature, provide the legal basis for the termination of a federal state.

Ключевые слова: федерация, государственное устройство, причины распада, национальный принцип формирования, согласие, демократизм.

Federation, government, reasons leading to dissolution, the national principle of forming, consent, democracy.

Особенности и закономерности функционирования федеративных государств указывают на наличие условий, которые создают возможность построить реально действующую систему федеративных отношений. Эти условия можно

подразделить на две группы: общесоциальные и юридические.

Общесоциальные условия связаны с общими политическими, социальными, экономическими и иными интересами предполагаемых субъектов