

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИХАЙЛА ДРАГОМАНОВА**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПЕСОЦЬКИЙ МАКСИМ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 94:354.31(477)"1919/1930"

ДИСЕРТАЦІЯ

**СТРУКТУРА ТА ДІЯЛЬНІСТЬ НАРОДНОГО КОМІСАРІАТУ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ (1919 – 1930 РР.)**

Спеціальність – 032 Історія та археологія

Галузь знань – 03 Гуманітарні науки

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

М.М. Песоцький

Науковий керівник:
доктор історичних наук,
професор
Журба Михайло Анатолійович

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Песоцький М. М. Структура та діяльність Народного комісаріату внутрішніх справ України (1919 – 1930 рр.). – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 032 – Історія та археологія. – Український державний університет імені Михайла Драгоманова. – Київ, 2024.

У дисертаційній роботі на основі широкого кола літератури та джерел із врахуванням відповідної теоретико-методологічної бази проведено комплексне історичне дослідження становлення, структурних змін та діяльності НКВС України протягом 1919 – 1930 рр. В праці комплексно розкрито будову та завдання органів НКВС УСРР, виявлено роль наркомату в утвердженні радянської влади на території республіки, а також впровадженні в Україні більшовицької політики.

У представленій кваліфікаційній роботі вперше проведено цілісний аналіз історіографії становлення, трансформації та функціонування НКВС України, уведено до наукового обігу нові пласти архівних джерел і документальних видань; охарактеризовано структуру, головні напрями діяльності та вади функціонування місцевих органів НКВС, а також простежено особливості їх комунікації з центральним апаратом наркомату; виявлено роль НКВС в управлінні господарсько-побутовою інфраструктурою України. В дисертації доповнено і уточнено історичні обставини, витоки створення та початковий етап діяльності НКВС; загальну картину структурних змін всередині апарату НКВС та його функцій відповідно до реорганізацій різних років. Подальший розвиток у дисертації отримали: аналіз участі НКВС в державному регулюванні церковно-релігійного життя; з'ясування ролі НКВС в налагодженні функціонування пенітенціарної системи, органів міліції та карного розшуку.

Практичне значення дисертаційної роботи полягає у можливості використання систематизованого і критично проаналізованого фактологічного

матеріалу та отриманих результатів дослідження у процесі подальшого дослідження українськими і зарубіжними науковцями будови та діяльності НКВС, а також інших органів влади УСРР. Уведені до наукового обігу матеріали можуть бути використані під час підготовки спецкурсів для студентів гуманітарних факультетів закладів вищої освіти; в навчальних підручниках та посібниках; монографіях, наукових і науково-популярних статтях. Положення і висновки проведеної наукової роботи, актуалізований історичний досвід може допомогти центральним та місцевим органам влади гармонізувати державну політику, позбутися управлінських вад.

Історіографія питання охоплює два хронологічних відрізки: радянський та період незалежної України. У наукових працях радянської доби питання функціонування НКВС України розглядалося упереджено. Попри ідеологічну заангажованість досліджень, що були написані в СРСР, вони все ж містять вагомий пласт фактичного матеріала. Позитивні зрушення в історичній науці відбулися за перебудови в СРСР, коли монопольна компартійна точка зору в ідеологічній сфері життя країни відійшла в минуле, а з нею і обмеження в дослідницьких підходах та висновках, а також доступі до джерел. Це дозволило переосмислити методологічні основи дослідження діяльності державних органів радянської влади в Україні. Здобуття Україною незалежності повністю відкинуло обмеження в дослідницьких підходах та висновках. Проте, головна увага науковців здебільшого зосереджувалася на функціонуванні органів міліції як складової частини НКВС. Натомість місце НКВС в управлінні господарсько-побутовою інфраструктурою та роль наркомату у сфері забезпечення функціонування пенітенціарної системи не здобули належного висвітлення в науковій літературі.

Досить репрезентативною є джерельна база. Неоприлюднені та опубліковані архівні документи, матеріали періодичних видань дозволили з'ясувати витоки створення НКВС, поглянути на еволюцію структури його центрального апарату та місцевих органів, охарактеризувати зміни, які відбувалися у функціонуванні наркомату протягом 1919 – 1930 рр.

Опрацювання історіографії та джерельної бази дослідження за допомогою сучасних методологічних підходів дозволило вирішити дослідницькі завдання і досягнути поставленої мети. Використання наукових принципів та методів наукового пізнання надало змогу максимально неупереджено висвітлити тему дослідження, сформулювати ґрунтовні узагальнення і висновки.

Встановлено, що НКВС України, з часу створення у 1919 р. до своєї ліквідації в 1930 р., перебував у стані перманентної організаційної трансформації, визначення й уточнення структури, повноважень і функцій власного центрального та місцевого апарату. Упродовж існування наркомату напрями його діяльності кілька разів нарізно відображалися в положеннях про НКВС та змінах до них. НКВС виник на початку 1919 р. як виконавчий орган радянської влади, що був покликаний сприяти швидкому встановленню більшовицького режиму на території України. До складу наркомату входила низка структурних підрозділів, які опікувалися різноманітними сферами державного управління – від забезпечення коштами місцевих органів влади за посередництва Фінансового відділу до упокорення через ВУНК тих мешканців України, які не боялися вільно засвідчити своє невдоволене ставлення до свавільної політики більшовицького режиму. Важливим елементом центрального апарату НКВС був Комунальний відділ, що опікувався нерухомим майном, яке з приходом більшовицької влади в Україну втратило статус приватної власності. Восени 1919 р., з відступом більшовиків з території України, що був здійснений під тиском білогвардійських військ, НКВС змушений був тимчасово припинити своє функціонування.

Наркомат зміг відновити свою діяльність після повернення в Україну радянської влади на початку 1920 р. З цього часу органи НКВС поринули у новий виток перманентної реорганізації, що з різним рівнем інтенсивності супроводжувала функціонування наркомату аж до його розформування наприкінці 1930 р. На початку 1920-х рр. тривало розмежування функцій НКВС з повноваженнями інших органів державного управління, зокрема у сфері керування комунальним господарством і пенітенціарною системою. Одночасно

між окремими ланками апарату НКВС відбувався внутрішній розподіл обов'язків, зосібна у галузі правопорядку. Безупинний пошук більшовиками оптимальних варіантів управління Україною зумовив тривання структурних трансформаційних процесів всередині наркомату навіть після затвердження в 1922 р. постійного Положення про НКВС. Врешті під тиском високопосадовців силових органів СРСР в 1924 р. постало питання потреби самого існування НКВС. Після напружених дебатів проблема була вирішена шляхом уведення в дію нового Положення про НКВС, яке засвідчило вилучення з переліку повноважень наркомату організаційно-державницьких функцій. Хоча за результатами реорганізації НКВС розпочав виконувати завдання виключно адміністративного характеру, наркомат загалом не знизив рівень власної присутності в державній системі регулювання важливих сфер суспільного життя. Вагоме місце в структурі НКВС зокрема продовжували відігравати органи міліції та карного розшуку, обов'язки та будова яких в середині 1920-х рр. теж зазнали певних змін. Спроба зміцнення статусу НКВС в системі державної влади була здійснена в 1927 р., коли наркомат повернув низку організаційних функцій. Проте поступове утвердження в Україні тоталітаризму сталінського штабу зумовило прийняття компартійною верхівкою рішення щодо ліквідації НКВС, як органу, що до певної міри заважав формуванню більш жорсткої вертикалі державного управління з центром у Москві.

Обґрунтовано думку, що місцеві органи НКВС набули більш-менш сталих форм після проведення адміністративно-територіальної реформи 1925 р. Тоді було ліквідовано губернські адміністративні відділи, зміцнено окружні адміністративні відділи та відбулося формування мережі районних адміністративних відділень. Низовий апарат НКВС був покликаний зменшити кількість ексцесів адміністративного характеру шляхом стягнення з порушників штрафів. Також місцеві органи НКВС контролювали торгівельну діяльність, зокрема, надаючи дозволи на провадження її окремих видів. До повноважень НКВС на місцевому рівні належала реєстрація актів громадянського стану, попередження і виявлення злочинів органами міліції та карного розшуку.

Покладання на місцевий апарат НКВС розлогого переліку функцій негативно позначалося на працездатності його штатів, які, траплялося, були недоукомплектованими, унаслідок чого службовці поєднували різнопланову роботу. З метою усунення недоліків у діяльності низового апарату НКВС Колегія наркомату вдавалася до заходів з інструктування місцевих кадрів.

Протягом усього періоду існування НКВС у його складі перебували підрозділи, до сфери повноважень яких належала опіка за господарсько-побутовою інфраструктурою України. Спершу Комунальний відділ, потім Головне управління у справах комунального господарства, врешті Інспекція у справах комунального господарства працювали головним чином з націоналізованим більшовиками нерухомим майном. На перелічені органи НКВС держава покладала завдання щодо забезпечення населення міст житлом, як шляхом перерозподілу існуючого фонду, так і завдяки зведенню нових будинків; регулювання питань, що були пов'язані із наданням громадянам доступу до життєзабезпечуючих ресурсів. Комунальні органи доглядали за становищем шляхів сполучення, станом кладовищ та опікувалися пожежною безпекою.

З'ясовано, що прихід на зміну політики воєнного комунізму непу до певної міри пом'якшив негативне ставлення більшовиків до церкви. Тактовне та вдумливе дотримання законодавства у сфері відокремлення церкви від держави з точним урахуванням об'єктивної обстановки, зі зжитком заходів натиску, на думку НКВС, мало стати підґрунтям діяльності адміністративних органів у сфері державно-церковних відносин. Проте тимчасово послабивши натиск на церкву, більшовики продовжували дотримуватися переконання про потребу викорінення із повсякденного життя населення релігійного світогляду та очікували слушного часу для втілення своїх задумів. Саме НКВС на межі 20 – 30-х рр. ХХ ст. став у руках комуністів дієвим інструментом масового примусового розформування релігійних громад шляхом грубого позбавлення їх культових споруд.

Розглянуто роль НКВС у забезпеченні дотримання громадянами України правопорядку. Втілення цього обов'язку покладалося на органи міліції та карного розшуку. Чисельність особового складу міліції в Україні не була сталою та змінювалася з огляду на політичну кон'юнктуру та фінансову спроможність держави забезпечувати потреби правоохоронних органів. Низький рівень заробітної платні, брак форменого одягу та зброї не лише здійснювали негативний вплив на моральний стан службовців органів міліції та карного розшуку, а й ставали причиною скоєння ними злочинів. З метою подолання цього ганебного явища та запобігання плинності кадрового складу органів міліції та карного розшуку влада намагалася покращити матеріальний стан правоохоронців шляхом збільшення їм виплат і забезпечення амуніцією. Незважаючи на превентивні державні заходи, значна кількість посад в правоохоронних органах продовжувала залишатися вакантною. Упродовж досліджуваного періоду відбувалася уніфікація посадових обов'язків міліціонерів та чітке розмежування їх повноважень. Серед злочинів з якими міліцейським органам НКВС доводилося вести боротьбу слід виокремити грабежі, хуліганство, самогоноваріння та конокрадство. Попри незадовільний матеріальний стан, в якому доводилося працювати співробітникам органів міліції та карного розшуку, їм все ж вдавалося досягати високого рівня розкриття злочинів. Одночасно силові органи, що перебували у структурі НКВС, використовувалися владою з метою розправи над особами, які були невдоволені заходами більшовиків у сфері трансформації усталених форм соціальних відносин.

Проаналізовано місце НКВС у забезпеченні функціонування в Україні пенітенціарної системи. Спершу за посередництва Головного управління місць позбавлення волі, а згодом завдяки Виправно-трудоному відділу НКВС влада здійснювала нагляд за виконанням судових вироків, які для порушників законодавства передбачали обмеження свободи. Шляхом влаштування при виправно-трудовах установах виробничих майстерень та налагодження вирощування сільськогосподарської продукції держава за посередництва НКВС

намагалася залучити ув'язнених до суспільно корисної праці. Попри зусилля наркомату з налагодження самостійного забезпечення осіб, які відбували покарання в місцях позбавлення волі, їжею та речами першої необхідності, ув'язнені продовжували потерпати від недоїдання, браку одягу та відсутності засобів гігієни. Незважаючи на незадовільний матеріальний стан, НКВС все ж здійснював спроби налагодити у виправно-трудових установах культурно-просвітницьку роботу та намагався забезпечити хворим ув'язненим доступ до надання медичної допомоги. В матеріальній скруті перебували не лише в'язні, але й персонал місць позбавлення волі. Службовці пенітенціарної системи отримували мізерну платню, унаслідок чого не могли собі забезпечити достойний рівень життя. Охоронцями ставали випадкові люди, які усупереч службовим інструкціям, налагоджували із в'язнями відносини сумнівного характеру. Після згорання непу в пенітенціарній системі відбулися зміни – частину в'язниць було ліквідовано, оскільки у відділених регіонах СРСР розпочали діяти виправно-трудова табори.

Ключові слова: Народний комісаріат внутрішніх справ (НКВС), радянська влада, політика, органи державного управління, міліція, комунальне господарство, пенітенціарна система, церква, адміністративне управління, Україна.

ABSTRACT

Pesotskyi M. M. The Structure and Operation of the People's Commissariat of Internal Affairs of Ukraine (1919–1930). – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy (PhD) in speciality 032 (History and Archaeology). – Mykhailo Dragomanov Ukrainian State University. – Kyiv, 2024.

On the basis of a wide range of literature and sources, taking into account the relevant theoretical and methodological framework, the dissertation offers a

comprehensive historical study of the formation, structural changes and operation of the NKVD of Ukraine between 1919 and 1930. The paper comprehensively studies the structure and tasks of the bodies of the NKVD of the Ukrainian SSR and reveals the role of the NKVD in the asserting of the Soviet government's power on the republic as well as in the introduction of the Bolshevik policy in Ukraine.

This qualifying paper presents, for the first time, a holistic analysis of the historiography of the formation, transformation and functioning of the NKVD of Ukraine; introduces new arrays of archival sources and documentary publications to the wide scientific community; describes the structure, main areas of operation and defects in the functioning of local bodies of the NKVD and studies the specific nature of their communication with the central apparatus of the NKVD; reveals the role of the NKVD in managing the economic and household infrastructure of Ukraine. The dissertation updates and expands on the historical background, the origins of creation and the initial stage of the NKVD, as well as on the general picture of structural changes within the apparatus of the NKVD and its functions following the reorganisations of different years. The dissertation deepens the analysis of the participation of the NKVD in state regulation of church and religious life and clarifies the role of the NKVD in establishing the functioning of the prison system, police and criminal investigation bodies.

The practical value of the dissertation paper is allowing Ukrainian and foreign researchers to use the systematised and critically analysed factual materials and the obtained research results in the process of further research of the structure and operation of the NKVD and other bodies of power in the Ukrainian SSR. The materials introduced to the wide scientific community can be used in the preparation of special courses for students of humanities departments of higher education institutions; in textbooks and manuals; monographs, academic and educational articles. Provisions and conclusions of the research paper as well as updated historical experience can help central and local authorities to harmonise state policies and avoid managerial flaws.

The historiography of the issue covers two chronological sections, the Soviet period and the period of independent Ukraine. Research papers of the Soviet era were biased when it came to the issue of the functioning of the NKVD of Ukraine. Despite the ideological partisanship of the studies written in the USSR, they do contain a significant array of factual materials. Positive developments in historical science took place during the perestroika period that dispensed with the monopoly of the Communist perspective in the ideological sphere of the country's life along with limitations in research approaches and conclusions, as well as in access to sources. This allowed for rethinking of the methodological foundation of researching the operation of state bodies of the Soviet government in Ukraine. Having gained independence, Ukraine completely rejected limitations in research approaches and conclusions. However, researchers mostly focused on the functioning of police bodies as a component of the NKVD. On the other hand, the role of the NKVD in the management of economic and household infrastructure and the role of the NKVD in ensuring the functioning of the prison system is yet to receive adequate coverage in the academic literature.

The sources are rather representative. Both published and unpublished archival documents and materials from periodicals revealed the origins of the creation of the NKVD, presented the evolution of the structure of its central apparatus and local bodies and allowed characterising the changes that took place in the functioning of the NKVD between 1919 and 1930.

Approaching the historiography and sources of the research with modern methodologies allowed for solving the research tasks and achieving the set goal. Scientific principles and steps of the scientific method were used to handle the subject of research as impartially as possible and come up with thorough deductions and conclusions.

The paper establishes that the NKVD of Ukraine, from the time of its creation in 1919 until its liquidation in 1930, was in a state of permanent structural transformation as well as identification and adjustment of the structure, powers and functions of its own central and local apparatus. Throughout the period of existence

of the NKVD, its principal activities were set forth from time to time in the regulations on the NKVD and amendments to them. The NKVD was established at the beginning of 1919 as an executive body of the Soviet government, aimed to facilitate the rapid assertion of the authority of the Bolshevik regime in Ukraine. The NKVD consisted of a number of structural subdivisions in charge of various areas of state administration, from the provision of funds to local authorities through the Financial Department to the subjugation, through the All-Ukrainian Extraordinary Commission, of those people in Ukraine who were not afraid to freely voice their dissatisfaction with the oppressive policies of the Bolshevik regime. An important element of the central apparatus of the NKVD was the Communal Department, which took care of real property that lost its private status when the Bolshevik regime was imposed on Ukraine. In the autumn of 1919, with the retreat of the Bolsheviks from the territory of Ukraine, chased by the White Guard troops, the NKVD was forced to suspend its operation.

The NKVD was able to re-establish itself after the return of the Soviets to Ukraine in early 1920. From that moment on, the NKVD bodies again plunged into the state of permanent reorganisation, which continued in the NKVD, with varying degrees of intensity, until its disbandment at the end of 1930. In the early 1920s, the NKVD saw the separation of its functions from the powers of other state administration bodies, *inter alia*, in the field of managing the municipal economy and the prison system. At the same time, there was an internal distribution of responsibilities between individual units of the NKVD apparatus, including in law enforcement. The Bolsheviks' never-ending search for optimal formats for managing Ukraine led to the continuation of structural transformation processes within the NKVD even after the approval of the permanent Regulation on the NKVD in 1922. Finally, in 1924, under the pressure of high-ranking officials of the law enforcement bodies of the USSR, the need for the very existence of the NKVD itself was questioned. Upon intense debates, the problem was solved by implementing a new Regulation on the NKVD, which confirmed that the NKVD was stripped of organisational and public functions. Although the reorganisation turned the NKVD

into a body with exclusively administrative functions, the level of the NKVD's involvement in the state system of regulation of important areas of public life remained generally unaffected. In particular, the police and criminal investigation bodies continued to play an important role in the structure of the NKVD, and their duties and structure also underwent certain changes in the mid-1920s. An attempt to strengthen the status of the NKVD in the system of state power was made in 1927 when the NKVD regained a number of organisational functions. However, the gradual establishment of Stalinist totalitarianism in Ukraine caused the Communist Party leadership to liquidate the NKVD as a body that to some extent hindered the formation of a more rigid vertical command and administration management system centred in Moscow.

The paper substantiates the position that the local bodies of the NKVD acquired more or less stable forms after the administrative and territorial division reform of 1925. At that time, the provincial administrative departments were liquidated, the district administrative departments were strengthened, and a network of district administrative departments was formed. The lower-ranking NKVD bodies were in charge of reducing the rates of administrative offences by collecting fines from violators. Furthermore, the local bodies of the NKVD controlled trade, including by granting permits for certain types of trade activities. The powers of the NKVD at the local level included registration of vital acts as well as prevention and detection of crimes by the police and criminal investigation. Relying on the local apparatus of the NKVD with a long list of functions negatively affected the efficiency of its staff, which were often understaffed, causing employees to combine duties of various nature. In order to eliminate deficiencies in the lower-ranking NKVD bodies, the Board of the NKVD would instruct local personnel.

Throughout the entire period of the existence of the NKVD, it included units charged with the management of economic and household infrastructure in Ukraine. First, the Communal Department, then the Main Administration for Communal Affairs, and finally the Inspectorate for Communal Affairs handled mainly real property nationalised by the Bolsheviks. The state entrusted the above bodies of the

NKVD with the task of providing the population of cities with housing, both through the redistribution of the existing housing stock and through the construction of new houses; regulation of matters related to providing citizens with access to essential resources. Communal authorities were in charge of the state of roads and railways, the condition of cemeteries and fire safety.

The paper argues that the New Economic Policy (NEP) that replaced the policy of War Communism softened the attitude of the Bolsheviks towards the church to a certain extent. According to the NKVD, the tactful and thoughtful observance of legislation regarding the separation of church and state, combined with an accurate assessment of the objective situation and pressure measures, should lay the groundwork for the administrative bodies in the area of state-church relations. However, having temporarily eased the pressure on the church, the Bolsheviks still believed in the need to eradicate the religious worldview from the everyday life of the population and waited for the right time to implement their plans. At the turn of the 20s and 30s of the 20th century, the NKVD became an effective tool in the hands of the communists for the destruction of religious communities and roughly depriving them of their religious buildings.

The paper considers the role of the NKVD in enforcing law and order in Ukraine. This duty was entrusted to the police and criminal investigation bodies. The number of police personnel in Ukraine was inconsistent and changed depending on the political climate and the state's financial capacity to meet the needs of law enforcement agencies. Their low wages and lack of uniforms and weapons not only affected the morale of police and criminal investigation officials, but also caused them to commit crimes. In order to overcome this disgraceful trend and prevent staff turnover in the police and criminal investigation bodies, the government tried to improve the material condition of law enforcement officers by increasing their wages and arming them. Despite preventive state measures, many vacancies in law enforcement agencies continued to remain unfilled. During the studied period, the official duties of police officers were unified and their powers were clearly separated. The crimes combated by the police forces of the NKVD included robbery,

hooliganism, moonshine brewing and horse theft. Despite the unsatisfactory material conditions in which employees of police and criminal investigation agencies had to work, law enforcers still managed to achieve a high crime clearance rate. At the same time, the power bodies that were in the structure of the NKVD were used by the authorities to persecute persons who were dissatisfied with the Bolsheviks' policies aimed at the transformation of established forms of social relations.

The paper analyses the role of the NKVD in ensuring the functioning of the prison system in Ukraine. At first, through the mediation of the Main Department of Prisons, and later through the Department of Correctional Labour of the NKVD, the authorities supervised the execution of court sentences, which provided for the imprisonment of the offenders. The state, with the help of the NKVD, tried to engage prisoners in socially useful work by setting up production workshops at institutions of correctional labour and establishing the cultivation of crops. Despite the efforts of the NKVD to establish independent provision of food and basic necessities to persons serving sentences in prisons, prisoners continued to suffer from malnutrition, lack of clothing, and lack of hygiene products. Despite the unsatisfactory material conditions, the NKVD nevertheless made attempts to establish cultural and educational work in institutions of correctional labour and tried to provide sick prisoners with access to medical care. The prisoners and the prison staff alike were living in poverty. Employees of the prison system received a meagre salary and, therefore, could not provide themselves with a decent standard of living. Guards were often random people who, contrary to the official regulations, established relations of a dubious nature with the prisoners. Once the NEP was phased out, the prison system was reformed: some of the prisons were liquidated, as correctional labour camps were established in the remote regions of the USSR.

Keywords: People's Commissariat of Internal Affairs (NKVD), Soviet regime, policies, state administration, police, communal economy, prison system, church, administrative management, Ukraine.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України

1. Песоцький М. М. Роль Народного комісаріату внутрішніх справ України в управлінні пенітенціарною системою (1922 – 1930 рр.). *Культурологічний альманах*. 2023. Випуск 3. С. 45-53.
2. Песоцький М. М. Участь Народного комісаріату внутрішніх справ України в організації роботи міліції (1920-і рр.). *Старожитності Лукомор'я*. 2023. № 5 (20). С. 48-58.
3. Песоцький М. М. Втручання Народного комісаріату внутрішніх справ України в церковно-релігійне життя (1922 – 1930 рр.). *Вісник аграрної історії*. 2023. Випуск 45-46. С. 67-76.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

4. Песоцький М. М. Боротьба місцевих органів Народного комісаріату внутрішніх справ України з адміністративними правопорушеннями (1925 – 1926 рр.). *The 4th International scientific and practical conference “Global science: prospects and innovations” (December 1-3, 2023)*. Cognum Publishing House, Liverpool, United Kingdom. Liverpool, 2023. С. 698-703.
5. Песоцький М. М. Вади кадрового забезпечення місцевих органів Народного комісаріату внутрішніх справ України в середині 1920-х рр. *Світ наукових досліджень*. Випуск 25: матеріали Міжнародної мультидисциплінарної наукової інтернет-конференції (м. Тернопіль, Україна, м. Ополь, Польща, 14-15 грудня 2023 р.). Тернопіль: ФОП Шпак В. Б. 2023. С. 164-167.

ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	17
ВСТУП.....	18
РОЗДІЛ I. ІСТОРИОГРАФІЯ, ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	22
1.1. Історіографія проблеми.....	22
1.2. Джерельна база дослідження.....	32
1.3. Теоретико-методологічна основа дослідження.....	35
Висновки до розділу I.....	37
РОЗДІЛ II. ІСТОРИЧНІ ОБСТАВИНИ ТА ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ НКВС.....	39
2.1. Витоки створення та початковий етап діяльності НКВС (1919 – 1922 рр.).....	39
2.2. Еволюція структури та зміни у функціонуванні НКВС (1923 – 1930 рр.).....	63
2.3. Діяльність місцевих адміністративних органів НКВС.....	87
Висновки до розділу II.....	104
РОЗДІЛ III. НКВС ЯК ЗАСІБ РАДЯНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ТА ДУХОВНОГО ЖИТТЯ.....	107
3.1. Роль НКВС в управлінні господарсько-побутовою інфраструктурою.....	107
3.2. Місце НКВС в державному регулюванні церковно-релігійного життя.....	131
Висновки до розділу III.....	145
РОЗДІЛ IV. ДІЯЛЬНІСТЬ НКВС У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ.....	146
4.1. Роль НКВС в організації роботи міліції.....	146
4.2. Участь НКВС у забезпеченні функціонування пенітенціарної системи.....	159
Висновки до розділу IV.....	171
ВИСНОВКИ.....	173
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	179
ДОДАТКИ.....	199

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- БУПР – будинок примусових робіт
- ВРНГ – Вища рада народного господарства
- ВЦВК – Всеросійський центральний виконавчий комітет
- ВУНК – Всеукраїнська надзвичайна комісія
- ВУЦВК – Всеукраїнський центральний виконавчий комітет
- ВКП(б) – Всесоюзна комуністична партія (більшовиків)
- ВНК – Всеросійська надзвичайна комісія
- ДПУ – Державне політичне управління
- ЗАГС – органи запису актів громадянського стану
- КНС – комітети незаможних селян
- КП(б)У – Комуністична партія (більшовиків) України
- ЛКСМУ – Ленінська комуністична спілка молоді України
- НКВС – Народний комісаріат внутрішніх справ
- НКВТ – Народний комісаріат внутрішньої торгівлі
- НКЗ – Народний комісаріат землеробства
- НКО – Народний комісаріат освіти
- НКОЗ – Народний комісаріат охорони здоров'я
- НКП – Народний комісаріат праці
- НКСЗ – Народний комісаріат соціального забезпечення
- НКШП – Народний комісаріат шляхів сполучення
- НКЮ – Народний комісаріат юстиції
- НКФ – Народний комісаріат фінансів
- ОДПУ – Об'єднане державне політичне управління
- РКП(б) – Російська комуністична партія (більшовиків)
- РНК – Рада народних комісарів
- РСФРР – Російська Соціалістична Федеративна Радянська Республіка
- СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік
- УСРР – Українська Соціалістична Радянська Республіка
- ЦВК – Центральний виконавчий комітет

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. На сьогодні Україна перебуває у стані військового протистояння з Російською Федерацією. Російська збройна агресія стала викликом не тільки для населення нашої країни, а й для її державних інституцій. Лише злагоджена діяльність органів вищої влади, високий рівень компетентності їх кадрового складу забезпечує своєчасне виконання покладених на державу Конституцією і громадянами зобов'язань. Безперебійне функціонування державних інституцій в умовах воєнного стану є вагомим запороком здобуття Україною перемоги.

З огляду на сказане, видається важливим вивчення історичного досвіду діяльності в Україні окремих органів влади, у тому числі квазідержавного радянського зразка. Зокрема увагу привертає функціонування Народного комісаріату внутрішніх справ (НКВС) України, головним чином протягом 1920-х рр., коли ця структура переважно виконувала завдання адміністративного характеру, а її назва ще не набула поширеної серед загалу негативної конотації, оскільки в цей час репресіями здебільшого займався інший орган – Державне політичне управління (ДПУ), – який в 1924 р. було виведено із формального підпорядкування наркомату.

Водночас знання про лібералізацію суспільного життя в Україні за доби непу не має применшити значення того факту, що дослідження структури та функціонування НКВС покликане не лише розкрити особливості адміністративної діяльності цього органу влади, а й дозволити краще зрозуміти насильницькі процеси встановлення радянської влади в країні, жорсткі методи більшовицького управління, примусові способи впровадження рішень комуністичної правлячої верхівки. Представлена кваліфікаційна робота має розширити уявлення про особливості розвитку радянських державних органів, на етапі їх формування, та процеси становлення тоталітарної системи сталінського зразка.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконане в рамках наукової проблематики кафедри всесвітньої історії та археології Українського державного університету імені Михайла Драгоманова. Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради університету 26 жовтня 2023 р. (протокол № 3).

Мета дисертаційної роботи полягає у комплексному дослідженні процесу становлення НКВС України, генези його структури і напрямів діяльності протягом 1919 – 1930 рр.

Завдання:

- розглянути стан наукової розробки, джерельну базу та теоретико-методологічну основу дослідження проблеми;
- оцінити вплив історичних умов на створення НКВС та охарактеризувати його становлення упродовж 1919 – 1922 рр.;
- виявити структурні зміни, які відбувалися всередині НКВС протягом 1923 – 1930 рр.;
- висвітлити особливості функціонування місцевих органів НКВС та їх взаємодію із центральним апаратом наркомату;
- окреслити роль НКВС у сфері трансформації соціально-економічного та духовного життя населення України;
- проаналізувати діяльність НКВС у площині охорони правопорядку.

Об'єктом дослідження є НКВС України.

Предметом дослідження є становище, внутрішні трансформації та основні напрями діяльності місцевих органів та центрального апарату НКВС України упродовж 1919 – 1930 рр.

Хронологічні рамки дисертації охоплюють 1919 – 1930 рр. Визначення нижньої хронологічної межі – 1919 р. – пов'язане з утворенням НКВС України, а верхня – 1930 р. – з його тимчасовим розформуванням.

Географічні межі роботи визначені державними кордонами УСРР в період 1919 – 1930 рр. з урахуванням адміністративно-територіальних змін, які відбулися в означеному часовому проміжку.

Методи дослідження. Важливою складовою теоретико-методологічної бази даного дослідження стали принципи науковості, системності, об'єктивності, багатофакторності та історизму.

Завдяки застосуванню структурно-функціонального методу дослідження вдалося з'ясувати яким чином покладання на НКВС органами вищої влади нових завдань вплинуло на зміни в організаційній структурі наркомату. Метод герменевтики допоміг виявити сенс правових норм, які регулювали діяльність органів НКВС. Історико-порівняльний метод застосовувався для виявлення загальних закономірностей і особливостей еволюції функцій та будови НКВС на різних етапах його існування.

Наукова новизна результатів наукового дослідження. На основі сучасних методологічних засад інтерпретації фактологічних даних висунуто та обґрунтовано авторську концепцію становлення, структурної трансформації та особливостей функціонування центрального апарату і місцевих органів НКВС України упродовж 1919 – 1930 рр.

Вперше:

– проведено цілісний аналіз історіографії становлення, трансформації та функціонування НКВС України, уведено до наукового обігу нові пласти архівних джерел і документальних видань;

– охарактеризовано структуру, головні напрями діяльності та вади функціонування місцевих органів НКВС, а також простежено особливості їх комунікації з центральним апаратом наркомату;

– виявлено роль НКВС в управлінні господарсько-побутовою інфраструктурою України.

Доповнено і уточнено:

– історичні обставини, витоки створення та початковий етап діяльності НКВС;

– загальну картину структурних змін всередині апарату НКВС та його функцій відповідно до реорганізацій різних років.

Подальший розвиток отримали:

– аналіз участі НКВС в державному регулюванні церковно-релігійного життя;

– з'ясування ролі НКВС в налагодженні роботи пенітенціарної системи та органів міліції і карного розшуку.

Практичне значення дисертаційної роботи полягає у можливості використання систематизованого і критично проаналізованого фактологічного матеріалу та отриманих результатів у процесі подальшого дослідження українськими і зарубіжними науковцями будови та діяльності НКВС, а також інших органів влади УСРР. Уведені до наукового обігу матеріали можуть бути використані під час підготовки спецкурсів для студентів гуманітарних факультетів закладів вищої освіти; в навчальних підручниках та посібниках; монографіях, наукових і науково-популярних статтях. Положення і висновки проведеної наукової роботи, актуалізований історичний досвід може допомогти центральним та місцевим органам влади гармонізувати державну політику, позбутися управлінських вад.

Апробація результатів дисертації. Положення та результати наукового дослідження оприлюднені та апробовані на IV Міжнародній науково-практичній конференції «Глобальна наука: перспективи та інновації» (Ліверпуль, Велика Британія, 2023) і Міжнародній мультидисциплінарній науковій інтернет-конференції «Світ наукових досліджень» (Тернопіль, Україна, Ополе, Польща, 2023).

Публікації. За темою дисертації опубліковано 5 наукових статей, з яких 3 – у фахових виданнях України та 2 – в збірниках матеріалів конференції.

Структура дисертації визначена метою й завданнями дослідження. Дисертаційна робота складається зі вступу, чотирьох розділів (десяти підрозділів), висновків, списку використаних джерел та літератури (220 позицій), додатків. Загальний обсяг дисертації становить 201 сторінка, з них основного тексту – 178 сторінок.

РОЗДІЛ I

ІСТОРІОГРАФІЯ, ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Історіографія проблеми

Історіографію питання вважаємо за потрібне поділити на два періоди: радянський, (що умовно охоплює 1919 – 1991 рр.), нижня хронологічна межа якого обумовлена виникненням НКВС УСРР, тоді як верхня припиненням існування СРСР, та період незалежної України (1991 рр. – до сьогодні). Якщо для першого періоду дослідження діяльності НКВС УСРР була характерна до певної міри глорифікація діяльності цього та інших органів радянської влади, які, на думку радянських авторів, вміло і цілеспрямовано виконували накази комуністичної партії, то для другого – значно поміркованіше ставлення до функціонування державного бюрократичного апарату, виокремлення його вад та розкриття механізмів роботи на тоталітарний антигуманний більшовицький режим. Окремий історіографічний сегмент становить науковий доробок зарубіжних дослідників.

Для історіографії радянського періоду була характерна присутність штучних ідеологічних рубежів, складність доступу до важливих архівних документів, неможливість їх вільного трактування.

Функціонування вищих органів влади СРСР та УСРР було важливим об'єктом дослідження радянських істориків. До прикладу, К. Федоров досліджував союзні органи влади [175], А. Нелідов аналізував історію державних установ СРСР протягом 1917 – 1936 рр. [146], а Д. Яковенко – особливості еволюції вищих органів державної влади України упродовж того ж періоду [196]. В цьому контексті також варто назвати дисертаційне дослідження Н. Костинської, що присвячене аналізу становища і розвитку державного апарату та діловодства УСРР упродовж 1917 – 1934 рр. [209].

Безпосередньо НКВС УСРР і його роль у керівництві процесом радянзації протягом 1919 – 1922 рр. досліджував А. Міщенко [211]. З огляду на характерну для радянських дослідників тенденцію приховування ролі комуністичної партії в організації тих чи інших процесів, А. Міщенко намагався відзначити ініціативність НКВС у сфері встановлення радянської влади в Україні.

Тож, можемо дійти справедливих висновків, що увагу радянських дослідників дійсно привертало до себе численні аспекти функціонування органів державної влади в Україні та СРСР. Попри це, загальні проблеми створення, структури, реорганізації, повноважень, напрямів діяльності НКВС УСРР упродовж першого періоду його існування, що охоплював 1919 – 1930 рр., все ж значною мірою залишалися поза увагою істориків.

Діяльність НКВС у сфері забезпечення функціональності установ, які були покликані забезпечити порушникам Кримінального кодексу УСРР виконання покарання, опосередковано дослідив Ю. Фролов [177].

Для всебічного дослідження проблеми видаються важливими праці «Розвиток органів міліції в Радянській державі» [162] та «Радянська міліція: історія і сучасність» [168]. В останній книзі поряд із проблемами становлення радянської міліції, окремо висвітлено розвиток її органів у союзних республіках, зокрема й України. Здійснюючи огляд історії становлення міліцейських структур в радянських республіках протягом 1918 – 1924 рр., Р. Мулукаєв не оминув увагою і становище українських правоохоронних органів у цей час [142]. Також з'являлися дослідження, які цілком стосувалися історії міліції в Україні. Це не лише колективна праця «З історії міліції радянської України» [105], але й дисертаційне дослідження В. Алтуєва «Робітничо-селянська міліція Української СРР у період відновлення народного господарства (1921 – 1925 рр.)» [202]. У своїх працях автори демонстрували захоплене ставлення органами міліції, майже уникаючи аналізу вад, які часто супроводжували діяльність правоохоронної системи.

Як бачимо, радянськими вченими детально висвітлювалися питання генези й функціонування органів міліції. Проте вони становили лише один з структурних підрозділів НКВС. Охорона громадського порядку і боротьба із злочинністю завжди були важливими функціями наркомату, але їх значущість все ж не видається пріоритетною в роботі НКВС, порівняно з іншими напрямками його активності.

Значно розширила висвітлення проблеми історіографія незалежної України, котра спирається на розкриті архівні дані й відсутність ідеологічних обмежень, адже після розпаду СРСР розпочалося відкриття невідомих раніше фактів і їх поступове дослідження.

Необхідно відзначити важливу роль у порушенні проблеми таких вчених як В. Даниленко, С. Кульчицький, Г. Касьянов. З'ясувати умови в яких функціонували органи вищої влади УСРР надає змогу комплексне наукове дослідження зазначених істориків – «Сталінізм в Україні: 20 – 30-ті роки» [99].

Для розуміння функціонування радянських державних механізмів у період непу важливими є праці С. Кульчицького «Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919 – 1928)» [125] і «Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі» [126], оскільки в них розкрито процес створення радянських органів вищої влади та їх адаптацію до нових економічних умов, а також роль у зміцненні більшовицької тоталітарної системи.

Особливості державного управління УСРР досліджували й інші вчені. Форми і проблеми розбудови української державності упродовж 1917 – 1922 рр. стали об'єктом наукового зацікавлення В. Рум'янцева [166]. Становлення і характер радянської влади в Україні протягом того ж хронологічного проміжку проаналізував Є. Юрійчук [220]. Становище України у добу «раннього» тоталітаризму дослідили О. Головка, В. Греченко та О. Ярмиш [96-98]. Історико-правові аспекти комуністичного єдиновладдя в УСРР 20-х рр. ХХ ст. стали об'єктом наукового пошуку І. Ніколаєва [147]. Історіографію проблеми політичної системи радянської України та її

трансформацію протягом 20 – 30-х рр. ХХ ст. охарактеризувала С. Старченко [217].

Тему функціонування державних органів УСРР, окрім професійних істориків, докладно досліджували вчені-юристи. У цьому контексті варто назвати дисертаційне дослідження О. Дудченко [206], присвячене конституційно-правовим засадам створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920 – 1930-х рр.

Об'єктом уваги О. Олійника в дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук стало безпосередньо дослідження НКВС УСРР [213]. Дослідник визначив процес створення НКВС України та його підрозділів у період утвердження радянської влади, розглянув нормативно-правову базу, структуру, функції і завдання центрального апарату НКВС УСРР та його місцевих органів, проаналізував діяльність наркомату та її політико-правові наслідки, надав історико-правову оцінку функціонування вищого органу влади.

В низці виданих упродовж перших років української незалежності праць, що були присвячені дослідженню механізмів формування радянської політики та утвердженню сталінського режиму, проблема ролі НКВС зразка 1919 – 1930-х рр. в більшовицькій системі державного регулювання суспільних відносин все ж порушувалася доволі опосередковано.

В дослідженнях І. Біласа [91], В. Золотарьова, В. Пристайка, Ю. Шаповала [187-190], Р. Подкура [156-157] міститься достатній масив інформації для забезпечення читача можливістю на належному аналітичному рівні розглянути функціонування радянської державної системи. Попри це, перелічені історики у своїх працях, загалом, не концентруються на поглибленому розкритті питання діяльності органів НКВС потрібного нам періоду. Автори проаналізували репресивну складову функціонування НКВС головним чином упродовж другої половини 1930-х рр., в той час як діяльність цього вищого органу влади у 1920-х рр. розглянута ними однобічно, у контексті активності ВУНК-ДПУ.

Тож, після здобуття Україною незалежності історики, розкриваючи репресивну політику більшовицького режиму, доволі значну увагу приділяли

з'ясуванню у розв'язанні та поглибленні державного терору ролі НКВС, який був відновлений у 1934 р. Натомість активність НКВС зразка 1919 – 1930 рр. й надалі, як і за часів існування СРСР, продовжувалася розглядатися сегментовано.

Питання, що були пов'язані із функціонуванням НКВС в 1919 р. у низці статей дослідив С. Тонких [171-173]. Науковець, у контексті процесу становлення і формування радянських органів влади та управління в Україні, розглянув функції, організаційні завдання, цілі структурних підрозділів НКВС. С. Тонких проаналізував діяльність, завдання та функції Фінансового відділу НКВС на початковому етапі встановлення радянської влади в Україні; висвітлив законотворчу активність відділу у сфері фінансового господарства; розглянув схеми фінансування місцевих органів влади; навів приклади діяльності Фінансового відділу у напрямі розробки норм оплати праці співробітників НКВС. Через призму аналізу діяльності Комунального відділу НКВС дослідник висвітлив політику радянської влади щодо створення необхідних умов для функціонування державних установ і організацій, забезпечення їх будівлями і приміщеннями, в тому числі і за рахунок виведення із приватного користування частини міського житлового фонду, а також охарактеризував допущені при цьому прорахунки, які привели до загострення житлової проблеми. С. Тонких відзначив, що після відміни більшовиками права на приватну житлову нерухомість її розпорядником став саме Комунальний відділ НКВС, який облікував і розподіляв існуючі на території України житлові і нежитлові приміщення.

П. Михайленко досліджував формування та організаційно-правові засади діяльності НКВС, а також функціонування у його складі органів міліції [137-139]. Науковий доробок цього автора, засвідчує, що діяльність НКВС учені незалежної України, наслідуючи радянських науковців, теж значною мірою розкривали через призму дослідження функціонування органів міліції.

Яскравим прикладом такого підходу слугує книга з характерною назвою «Міліція України», яку написав Ю. Кравченко [118].

В колективній монографії «Міліція України: історичний нарис, портрети, події» [140] було охарактеризовано основні принципи організації та діяльності органів міліції. Автори книги перелічили види правопорушень з якими під опікою НКВС доводилося вести боротьбу міліції. Проте, відзначаючи її протидію бандитизму, колектив авторів не згадав, що часто під цим формулюванням приховувалися заходи із знищення повстанських загонів, члени яких не бажали визнавати окупаційну радянську владу.

Процес воєнізації української міліції в кінці 1921 р. – на початку 1922 р. охарактеризував Є. Мещеряков [135], який, повторюючи тези радянської історіографії про прогресивність цього заходу (фактично у зв'язку з потребою боротьби проти «політичного бандитизму»), доволі некретично поставився до об'єкту свого дослідження.

Формування кадрів органів міліції в Україні доби непу проаналізував С. Черніченко [180]. Історик охарактеризував особливості добору працівників міліції, проаналізував їх матеріальне забезпечення.

І. Коцан досліджував функціонування міліції Харківщини упродовж 1917 – 1930 рр. [114-117; 210]. Науковець віддав належне тому факту, що одноманітність у структурі й формах діяльності міліції запроваджувалася під керівництвом НКВС. Також І. Коцан відзначив, що більшість змін, які на початку 1920-х рр. відбувалися в структурі міліції РСФРР, були здійснені й в Україні, а відступи, що зумовлювалися місцевими умовами, правоохоронці мали обов'язково погоджувати з Головним управлінням міліції Росії, докладно мотивуючи ухвалені рішення.

Об'єктом наукових пошуків О. Чернухи стало формування та діяльність органів міліції та карного розшуку Харківщини в роки непу [181-185; 219]. Дослідник відзначив, що керівництво НКВС не одразу правильно оцінило специфіку методів проведення оперативно-пошукових заходів, до яких вдавалися міліція і карний розшук, і тому певний час орієнтиром у цьому відношенні була методика роботи ВУНК.

Специфіку діяльності міліції у місцях компактного проживання етнічних меншин України протягом 20 – 30-х рр. ХХ ст. окреслював В. Кузьменко [122].

С. Васильєв в одному з підрозділів дисертації «Правовий статус працівників міліції УСРР у 20-х роках ХХ ст.» охарактеризував завдання та місце міліції у структурі НКВС УСРР [203]. Дослідник помітив, що в основу керівної структури міліції УСРР було покладено принципи побудови органів управління міліцією НКВС РСФРР.

О. Галкіна досліджувала кадрову політику міліції УСРР в другій половині 20-х рр. ХХ ст. [95]. Зокрема дослідниця розглянула роль НКВС у дієвому підвищенні професійного рівня працівників міліції, адже, на думку науковиці, у сфері підготовки кадрів міліцейські навчальні заклади поступово удосконалювалися.

Д. Галкін [205] у дисертаційному дослідженні «Організаційно-структурна побудова міліції УСРР у 1918 – 1934 роках (історико-правова характеристика)» з'ясував особливості нормативно-правової регламентації процесу формування структури та штатів української радянської міліції упродовж 1918 – 1934 рр.; встановив причини, зміст та наслідки воєнізації міліції, проведеної на початку 1920-х рр.; здійснив реконструкцію організаційно-правових засад діяльності міліції з урахуванням її структурно-функціональних зв'язків та особливостей правозастосовної практики; висвітлив будову міліції, показав зміни у задачах і функціях її структурних підрозділів; визначив особливості організації апарату міліції; з'ясував зміст та основні напрямки реорганізації й кадрової політики в міліції в період непу.

О. Міхеєва в монографії «Становлення та функціонування правоохоронних органів УСРР (1921 – 1928 рр.)» [141] представила комплексне бачення процесу формування та діяльності правоохоронної системи радянської України доби непу. Вчена протягом досліджуваного періоду у розвитку міліції і карного розшуку у складі НКВС виокремила кілька основних етапів. Так, до 1922 р. тривав етап становлення, розбудови правоохоронних органів, що характеризувався проблемою досвідчених кадрів, складнощами із постачанням

та обмундируванням, відсутністю чітких директив і правових підстав у боротьбі із злочинністю, стихійністю в роботі та домінуванням «революційних методів» встановлення порядку. Відтинок між 1922 р. та 1926 р. став періодом організаційно-структурних експериментів, характеризувався розмежуванням функцій між окремими елементами правоохоронної системи. І, нарешті, від 1926 р. до 1928 р. – це період певної організаційної усталеності, деталізації та конкретизації функцій міліції. Варто відзначити, що дослідниця розглянула не лише становлення та стабілізацію структури і роботи міліції та карного розшуку УСРР, а ще й проаналізувала будову і особливості підпорядкування пенітенціарної системи республіки. О. Міхеєва наголосила на перебуванні пенітенціарної системи під впливом одразу двох наркоматів – НКВС та НКЮ.

Оскільки до повноважень НКВС належала опіка за місцями позбавлення волі, слід назвати дослідників, об'єктом наукового пошуку яких стала характеристика участі наркомату в забезпеченні функціонування карально-виправних установ. Так, історико-правовий аналіз діяльності органів і закладів виконання покарань на території України, зокрема упродовж 20-х рр. ХХ ст., здійснили І. Іваньков та А. Чайковський [107]. Вчені стверджували, що перебування місць позбавлення волі під контролем НКВС надало можливість установам виконання покарань отримати можливості з працевлаштування засуджених, а отже забезпечити в'язницям часткову самоокупність. Розвиток організаційно-правових основ системи покарань в Україні 1920-х рр. розглянув Р. Шматко [193]. Дослідник відзначив, що НКВС приділяв увагу навчанню персоналу виправних установ.

Одним із центральних державних інститутів, спираючись на який більшовицький режим намагався регулювати державно-церковні відносини, був НКВС. Саме на нього декларативно покладалися функції забезпечення реалізації законодавства про релігію та церкву. Тож, з'ясовуючи роль НКВС у формуванні взаємин правлячого режиму з релігійними організаціями, слід звернути увагу на праці істориків, які досліджували історію релігії та церкви в Україні.

Розглядаючи державно-церковні відносини в радянській Україні 1917 – 1930-х рр., А. Киридон [111] показала залежність рішень НКВС у сфері розгляду питань, що були пов'язані із функціонуванням релігійних громад, від вказівок антирелігійної комісії, яка діяла при Центральному комітеті КП(б)У. Дослідниця охарактеризувала роль комісаріату в антицерковних акціях пропагандистського характеру. Вчена дослідила й особливості роботи місцевих адміністративних органів наркомату з об'єднаннями віруючих, відзначивши низький рівень компетентності їх штатів.

Досліджуючи роль радянських органів безпеки у системі взаємовідносин влади і православної церкви в Україні, Л. Бабенко [88] розкрила процес набуття НКВС повноважень у сфері регулювання державно-церковних відносин, а також зазначила сам їх перелік. Вчена наголосила, що НКВС та його місцеві адміністративні органи стали дієвими знаряддями у системі виконавчої влади, які використовувалися для реалізації директив більшовиків у сфері боротьби з релігією. Науковиця відзначила упередженість співробітників комісаріату щодо вирішення питань церковно-релігійного характеру, назвала методи роботи наркомату з дискредитації духовенства та встановлення над ним контролю.

Дослідник О. Тригуб [218], аналізуючи втручання радянської влади у церковні справи, відзначив, що органи НКВС, не лише здійснювали спостереження за діяльністю релігійних громад та влаштовували закриття культових споруд, а й брали досить активну участь у політиці держави з подрібнення (розколу) конфесійних організацій, яку визначали в кабінетах РКП(б) і КП(б)У.

Об'єктом наукових студій Г. Лаврик стали організаційно-правові заходи НКВС з реалізації церковно-релігійної політики радянської держави протягом 1919 – 1929 рр. [127-129]. НКВС УСРР як знаряддя партійно-державного апарату в боротьбі проти церкви в 20-х рр. ХХ ст. дослідив І. Аверін [86]. У монографії М. Журби та М. Жолоба «Піднесене і земне: релігійні громади етнічних меншин в умовах комуністичного режиму в Україні (20 – 30-і рр. ХХ ст.)» простежено вплив більшовицької доктрини знищення релігії та церкви

на формування державно-етноконфесійних відносин, проаналізовано форми деструктивного втручання НКВС у релігійне життя етноспільнот упродовж 1920 – 1930-го рр. [102].

Крізь призму діяльності НКВС, як державної структури, можна отримати предметне і досить контрастне зображення дій різних гілок партійно-державної влади з реалізації релігійної політики, а, отже, визначити її сутність, провідні тенденції, динаміку змін, реакцію на її втілення з боку безпосередніх виконавців і суб'єктів впливу.

Огляд іноземних праць фактично засвідчив відсутність в зарубіжній історіографії досліджень, які б безпосередньо торкалися питання функціонування в Україні НКВС протягом 1919 – 1930 рр. Виключенням є опублікована 2018 р. в українському виданні «Наука і правоохорона» стаття російського дослідника К. Скоркіна, якому на підставі маловідомих архівних матеріалів, що зберігаються в Російській Федерації, вдалося дослідити проблему будови та функціонування НКВС України в перший рік його існування. К. Скоркін висвітлив процес створення структурних підрозділів центрального апарату НКВС, звернув увагу на відмінності у функціонування НКВС УСРР і НКВС РСФРР [167].

Отже, досліджуючи окремі аспекти функціонування НКВС України, радянські автори керувалися ідеологічними упередженостями. Серйозна наукова розробка проблеми дослідниками розпочалася лише в останні десятиріччя, коли науковці отримали доступ до значного масиву раніше засекреченої інформації. Загалом питання окремих напрямів діяльності НКВС розкривалися в працях багатьох авторів, однак помітна відсутність досліджень, які б розглядали проблему цілісно. Таким чином, структура та особливості роботи названого органу державної влади ще не ставала об'єктом спеціального історичного дослідження.

1.2. Джерельна база дослідження

Джерельна база дослідження складається з архівних матеріалів та документів, збірників документів, нормативно-правових актів, законодавчих документів, публікацій періодики.

Для виконання поставлених завдань дослідження необхідно було звернутися до документів, які перебувають на зберіганні в Центральному державному архіві вищих органів влади і державного управління України (ЦДАВО України).

Матеріали фонду Народного комісаріату внутрішніх справ (ф. 5) ЦДАВО України дозволили визначити будову та функції НКВС упродовж 1919 – 1930 рр., виявити структурні зміни і реорганізаційні процеси всередині наркомату впродовж вказаного часу. Важливими для дослідження є протоколи засідань Колегії НКВС та матеріали до них, звіти про діяльність структурних підрозділів наркомату, плани роботи, штатні розписи органів НКВС. Архівні матеріали містять огляди фінансового стану наркомату, спеціальні зведення, які відображають проблеми радянзації; довідки, що розкривають діяльність місцевих органів НКВС у сфері боротьби зі злочинністю, порушеннями адміністративного характеру.

Фонд містить обіжники НКВС про призупинення реєстрації релігійних громад, які не мали у своєму розпорядженні культових споруд; циркуляри адміністративних відділів окружних виконавчих комітетів про облік релігійних громад, служителів культу та обстеження церков; листування наркомату з адміністративними відділами окружних виконавчих комітетів про будівництво та ремонт церков, роботу на місцях, денаціоналізацію богослужбових будівель, розгляд заяв уповноважених релігійних громад, реєстрацію статутів релігійних общин та нагляд за їх діяльністю; клопотання та матеріали адміністративних відділів окружних виконавчих комітетів про закриття церков, синагог, костелів та висновки щодо них НКВС.

Ще одним вагомим джерельним сегментом є збірники законоположень, пояснень, інструкцій та обіжників НКВС, які видавалися зусиллями співробітників цієї державної структури з метою ознайомлення кадрового складу та населення з рішеннями органу влади [42; 53; 56].

З'ясувати сукупність структурних трансформацій, які відбувалися всередині НКВС, надають можливість збірники узаконень і розпоряджень ВУЦВК та РНК України [46].

Зміни у структурі та повноваженнях органів міліції відображені в «Збірнику наказів міліції і розшуку Української СС Республіки» [55] та «Положенні про робітничо-селянську міліцію УСРР» [52] 1926 р.

У виданні «Тези доповіді про загально адміністративну роботу» [57] 1927 р. розкрито загальний стан адміністративної роботи НКВС на місцевому рівні в середині 20-х р. ХХ ст.

Важливою групою джерел є опубліковані архівні документи, назви яких формують зміст низки документальних збірників, тематика яких пов'язана як із загальними аспектами функціонування НКВС УСРР, так і його окремими структурними підрозділами.

Перші збірники документів, які містять необхідну для нашого дослідження інформацію, розпочали друкуватися в часи існування СРСР. Насамперед це стосується висвітлення історії міліції на республіканському [44] та союзному рівнях [45], боротьби радянської влади із злочинністю [41], а також релігійним світоглядом та церквою [48; 54].

Після здобуття Україною незалежності видання збірників документів, які висвітлювали діяльність НКВС УСРР за посередництва публікації матеріалів присвячених діяльності органів міліції, втручання держави у церковні справи, продовжилося.

У збірнику документів «Історія міліції України» (в 3-х томах) [50-51] за посередництва зображення процесу становлення та функціонування органів радянської міліції висвітлено окремі аспекти діяльності Головного управління міліції та карного розшуку, що було чільним структурним підрозділом НКВС

УСРР. Організаційно-правові аспекти та деталі загального характеру діяльності органів міліції та карного розшуку відображено у третьому томі книги «Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали (1917 – 2017 рр.)». – «Народний комісаріат внутрішніх справ Української СРР (грудень 1922 р. – грудень 1930 р.)» [49]. На основі зібраних упорядниками архівних документів та матеріалів преси в книзі головним чином проілюстровано методи боротьби правоохоронних органів із різними видами злочинності та її результати.

Роль органів НКВС у регулюванні державно-церковних відносин висвітлено у збірниках документів: «Влада і костел в Радянській Україні, 1919 – 1937 рр.: Римо-католицька церква під репресивним тиском тоталітаризму» [43], «Комуністична влада проти релігії Мойсея: Документи 1920 – 1937 і 1945 – 1953 рр.» [47], «Червоний терор проти духовенства і віруючих на Східній Волині (Житомирщині) у 20 – 30-х роках ХХ ст.» [58].

Ще однією вагомою групою джерел є галузеві періодичні видання, на сторінках яких висвітлювалися окремі аспекти діяльності НКВС.

В журналі «Адміністративний вісник» порушувалися проблеми функціонування як центрального апарату НКВС, так і його місцевих органів, зокрема адміністративних відділів окружних виконавчих комітетів. Авторами видання розглядалися питання діяльності органів міліції і розшуку, результати обстеження окружних адміністративних апаратів та розгляду їх кошторисів, дії адміністративних органів у сфері реалізації більшовицької програми з відокремлення церкви від держави тощо.

В журналі «Комунальне господарство України» розглядалися проблеми забезпечення функціонування в країні господарсько-побутової інфраструктури, безпосередній стосунок до управління якою мав НКВС.

Таким чином, детальний та безсторонній виклад фактажу вдалося здійснити завдяки залученню документів НКВС, що зберігаються в Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України. Інформаційно-аналітичні дані періодики допомогли доповнити архівні

матеріали та опубліковані збірники документів, а в деяких випадках дозволили ліквідувати прогалини в них. У цілому комплекс джерел, який розглядався, дозволив з належною глибиною й повнотою розкрити тему дослідження, зокрема показати особливості трансформації структури НКВС та базові напрями його діяльності.

1.3. Теоретико-методологічна основа дослідження

Важливою складовою теоретико-методологічної бази даного дослідження стали принципи науковості, системності, об'єктивності, багатофакторності та історизму.

Названі принципи дозволили простежити історичні умови, обставини й мету створення НКВС УСРР, цілі й завдання, котрі радянська влада поклала на його органи, розглянути організацію наркомату, зносити цього органу державної влади із НКВС РСФСР, визначити рівень залежності НКВС УСРР від НКВС РСФСР, охарактеризувати будову відділів НКВС, взаємодію місцевих структур НКВС із його центральним апаратом, дати оцінку причинам ліквідації апарату НКВС у 1930 р., розкрити зміни у повноваженнях НКВС, які відбувалися під час реорганізацій державного органу влади, висвітлити функції та сфери діяльності наркомату, показати роль НКВС у впровадженні радянської політики в різних сферах життя українського суспільства, а саме: розкрити процеси формування силового апарату під управлінням наркомату, розглянути особливості регулювання державно-церковних відносин під егідою НКВС, а також визначити місце наркомату в управлінні господарсько-побутовою інфраструктурою.

Дотримання принципу багатофакторності сприяло дослідженню різноманітних суб'єктивних та об'єктивних чинників, що у визначений хронологічний період здійснювали вплив на функціонування і процеси реорганізації НКВС.

В роботі використано структурно-функціональний, герменевтичний, історико-порівняльний, історико-генетичний та інші методи наукового пізнання.

Специфіка об'єкта, предмету і завдань дослідження обумовили особливу роль у роботі структурно-функціонального методу. Завдяки його застосуванню, зокрема, послідовно і предметно показано, як покладання на НКВС органами вищої влади нових завдань впливало на зміни в організаційній структурі наркомату.

Метод герменевтики допоміг виявити сенс правових норм, які регулювали діяльність органів НКВС, а також посприяв пізнанню текстів архівних документів, монографій та інших наукових праць, аналізу й оцінці їх змісту.

Історико-порівняльний метод застосовувався для виявлення загальних закономірностей і особливостей еволюції функцій та будови НКВС на різних етапах його існування.

Статистичний метод став у нагоді під час аналізу результатів діяльності центрального апарату та місцевих органів НКВС.

Серед філософських концептуальних підходів перевага здебільшого надавалася діалектичному методу наукового пізнання соціальних явищ, який вважається універсальним для проведення усіх наукових досліджень. Використання цього методу дало можливість розглянути функціонування НКВС УСРР упродовж 1919 – 1930 рр., не відособлено, а у взаємодії з іншими державними інститутами та суспільними явищами, які на той час визначали перебіг життя як в СРСР в цілому, так і в Україні зокрема.

Тож, перелічені принципи та методи наукового пізнання минулого забезпечили якнайповнішу репрезентацію потенціалу зібраних, опрацьованих та досліджених у процесі підготовки кваліфікаційної роботи джерел та літератури.

Висновки до розділу I

Історіографія питання охоплює два хронологічних відрізки: радянський та період незалежної України. У наукових працях радянської доби питання функціонування НКВС України розглядалося упереджено. Попри ідеологічну заангажованість досліджень, що були написані в СРСР, вони все ж містять значний фактичний матеріал. Позитивні зрушення в історичній науці відбулися за перебудови в СРСР, коли монопольна компартійна точка зору в ідеологічній сфері життя країни відійшла в минуле, а з нею і обмеження в дослідницьких підходах та висновках, а також доступі до джерел. Це дозволило переосмислити методологічні основи дослідження діяльності державних органів радянської влади в Україні. Здобуття Україною незалежності повністю відкинуло обмеження в дослідницьких підходах та висновках. Проте, головна увага науковців здебільшого зосереджувалася на функціонуванні міліції як складової частини НКВС. Натомість місце НКВС в управлінні господарсько-побутовою інфраструктурою та роль наркомату у сфері забезпечення функціонування пенітенціарної системи не здобули належного висвітлення в науковій літературі.

Досить репрезентативною є джерельна база. Неоприлюднені та опубліковані архівні документи, матеріали періодичних видань дозволили з'ясувати витoki створення НКВС, поглянути на еволюцію структури його центрального апарату та місцевих органів, охарактеризувати зміни, які відбувалися у функціонуванні наркомату протягом 1919 – 1930 рр.

Опрацювання історіографії та джерельної бази дослідження за допомогою сучасних методологічних підходів дозволило вирішити дослідницькі завдання і досягнути поставленої мети. Використання наукових принципів та методів наукового пізнання надало змогу максимально неупереджено висвітлити тему дослідження, сформулювати ґрунтовні узагальнення і висновки.

Отож, аналіз наукових досліджень, а також опрацювання широкого кола джерел надали змогу на основі новітніх методологічних підходів детально розглянути будову та напрями діяльності НКВС України в 1919 – 1930 рр.

РОЗДІЛ II

ІСТОРИЧНІ ОБСТАВИНИ ТА ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ НКВС

2.1. Витоки створення та початковий етап діяльності НКВС (1919 – 1922 рр.)

Із закінченням Першої світової війни німецькі війська наприкінці 1918 р. поспішно залишили Україну. Їхнім відходом поквапилися скористатися більшовики, які вирішили здійснити другу спробу окупації Української Народної Республіки. З цією метою 28 листопада 1918 р., навіть не потурбувавшись про організацію якого-небудь, нехай навіть непередставницького, з'їзду рад, – а просто в залізничному вагоні на вокзалі в Курську було створено маріонетковий Тимчасовий робітничо-селянський уряд України. Його організатором став нароний комісар у справах національностей РСФРР Й. Сталін. До складу уряду увійшли особи, яким Й. Сталін довіряв особисто [126, с. 307, 310-311]. Такі дії були покликані надати легітимного вигляду інтервенції військ РСФРР до України. Вже 3 січня 1919 р. в Харків увійшли російські регулярні війська, а з ними – Тимчасовий уряд [126, с. 308]. Отаборившись у Харкові, Тимчасовий уряд назвав будовану ним в Україні державу за аналогією з назвою радянської Росії: Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР) [126, с. 311].

Юридичним підґрунтям для формування вищих органів влади в підрадянській Україні стали рішення II Всеросійського з'їзду рад та положення Конституції РСФРР 1918 р. [196, с. 4], адже саме на них спиралися більшовики під час законодавчого оформлення радянського сурогату української державності. Важливим елементом більшовицької вертикалі влади в Україні випало стати Народному комісаріатові внутрішніх справ (НКВС). НКВС УСРР був центральним органом державного управління республіки, який, виконуючи завдання більшовицької влади з охорони встановлених нею порядків, мав низку

організаційно-адміністративних функцій. На різних етапах свого функціонування комісаріат опікувався формуванням рад, проблемами адміністративно-територіального поділу, реєстрацією актів громадянського стану, наданням дозволів на здійснення торгівлі окремими видами товарів, регулюванням державно-церковних взаємин, правоохоронною сферою, пенітенціарною системою, комунальним господарством, здійснював контроль за виконанням розпоряджень центральної влади.

Слід одразу зауважити, що діяльність НКВС протягом усього періоду його існування цілком залежала від рішень РКП(б) / ВКП(б) та КП(б)У, адже, як відзначив історик С. Кульчицький ради, що виникли у 1917 р. на гребені революційної хвилі, незабаром перетворилися з самодіяльних організацій на клон більшовицької партії [126, с. 294].

НКВС було утворено 29 січня 1919 р. як виконавчий орган ВУЦВК та РНК (цього ж дня Тимчасовий робітничо-селянський уряд УСРР було перейменовано у Раду народних комісарів), що мав сприяти більшовикам у насадженні радянської влади на місцевому рівні [211, с. 8]. Першим народним комісаром внутрішніх справ було призначено В. Аверіна [200]. Його наступником на цій посаді в лютому 1919 р. став К. Ворошилов [201]. Після відступу із значної частини України військ Директорії Української Народної Республіки комуністи створили місцеві органи НКВС – відділи управління губернських і повітових виконавчих комітетів рад, які були покликані сприяти поширенню на території країни більшовицького режиму [211, с. 8]. Система місцевих органів НКВС формувалася в Україні відповідно до радянського російського законодавства, зокрема згідно інструкції «Про організацію рад робітничих і солдатських депутатів», виданої ще в січні 1918 р. Вона фіксувала, що відділи управління – місцеві представництва НКВС – визнавалися основними адміністративними органами, що мали забезпечувати єдність функціонування рад та виконавчих комітетів [213, с. 37-38].

Положення РНК від 23 лютого 1919 р. визначало структуру та функції НКВС УСРР [173, с. 79-80].

Вищим керівним органом НКВС була Колегія. До її складу входили: народний комісар, заступник народного комісара, керівники найважливіших підрозділів НКВС, голова ВУНК. Число членів Колегії завжди було непарним. Це дозволяло уникати патових ситуацій, коли під час голосування щодо ухвалення рішення голоси могли розділитися порівну. Колегія вирішувала питання організації апарату НКВС, встановлення штату та структури підрозділів апарату наркомату, розподілу грошових коштів, матеріальних ресурсів та продовольчих пайків, призначення та зміщення керівників, взаємодії з ВУЦВК, РНК, народними комісаріатами та іншими державними установами, а також питання затвердження звітів і доповідей про роботу, виконання доручень уряду та ЦК КП(б) України. За кожним членом колегії НКВС закріплювалася певна сфера діяльності. Такими були: організація та фінансування місцевих органів радянської влади, інструкторська та інформаційна робота в провінції, адміністративна та міліцейська діяльність, управління комунальним господарством [167, с. 384]. При Колегії було створено Секретаріат, який опікувався загальним відомчим діловодством, реєстрацією звернень та скарг від населення, вхідної та вихідної документації, здійснював контроль за виконанням доручень уряду та Колегії НКВС, займався обліком та розподілом кадрів. До складу Секретаріату входили такі підрозділи: канцелярія, стіл обліку документації, машинописне бюро, кур'єрська служба, стіл обліку кадрів [167, с. 385]. Канцелярія займалася кореспонденцією, прийомом прохань на ім'я народного комісара, перепискою з радами з питань загального характеру та виконання нагальних питань суспільного життя [173, с. 80].

В складі НКВС діяло Управління справами, яке займалося питаннями спільної організації роботи апарату наркомату, забезпечувало взаємодію його підрозділів, опікувалося матеріально-технічним забезпеченням працівників.

До апарату НКВС належав Відділ місцевого управління. Цей підрозділ наркомату забезпечував організацію виборів до місцевих рад, здійснював адміністративний нагляд за організацією місцевих органів радянської влади та

їх діяльністю, займався збиранням звітної інформації про роботу місцевих рад та їх виконавчих органів, перевіряв звернення і скарги населення на дії місцевої влади, забезпечував встановлення адміністративних кордонів всередині України та з РСФРР [167, с. 385].

Відділ місцевого управління НКВС, там де повстанський антибільшовицький рух був слабким або відсутнім, слідкував за процесом створення апаратів виконавчих комітетів та процесом добору особового складу, необхідного для налагодження їх належного функціонування. НКВС вимагав, щоб його терміново повідомляли про відділи, які створювалися при радах та зміни, які згодом відбувалися у їх структурі. НКВС пильнував за тим, щоб до складу органів радянської влади не потрапляли ідейні вороги комуністів – підприємці, заможні селяни [211, с. 13].

Фінансовий відділ НКВС займався розробкою кошторисів витрат наркомату та місцевих органів влади, їх кредитуванням та перевіркою звітів про використанні кошти, підрахунком надходжень з місцевих джерел та ін. [173, с. 80].

До Фінансового відділу НКВС від місцевих революційних комітетів та комітетів незаможних селян надходили листи, які містили кошториси про асигнування коштів відповідним представницьким органам радянської влади. У зв'язку з цим НКВС змушений був повсякчас нагадувати про потребу подання подібних кошторисів губернським виконавчим комітетам [34, арк. 18].

Продуктивність і стан роботи Фінансового відділу НКВС, що перебував на чолі фінансового господарства комісаріату і займався сукупністю кредитно-фінансових питань, як центральних, так і місцевих органів НКВС, станом на 1 квітня 1919 р. визначалася його співробітниками таким чином: «Складено кошторис витрат комісаріату на перше півріччя 1919 р. в сумі 8707590 карб. Порівняно невеликий загальний підсумок витрат комісаріату пояснюється тим, що в зазначену суму зовсім не включені колосальні витрати місцевих відділів з управління та охорони революційного порядку, оскільки з одного боку губернські і повітові виконавчі комітети, будучи зайнятими нині роботою з

організації та зміцнення влади на місцях, не мають можливості своєчасно надати свої кошториси, а з іншого – територія Української Соціалістичної Радянської Республіки, що збільшується з кожним днем, завдяки посиленому просуванню нашої червоної армії не дає можливості визначити точно суми передбачуваних витрат місцевих відділів з управління та охорони революційного порядку» [32, арк. 63].

До прикладу, також можна проілюструвати структуру звіту, що був надісланий Одеським повітовим виконавчим комітетом до Фінансового відділу НКВС про використанні упродовж квітня – червня 1919 р. кошти. Звіт складався з таких елементів: штати співробітників повітових виконавчих комітетів, штати співробітників волосних виконавчих комітетів, утримання загального статистичного бюро, утримання волосних і приміських виконавчих комітетів, утримання поштових відділень, утримання інформаційного та інструкторського відділів, утримання міліції, господарські витрати, пояснювальна записка до кошторису, кошторис відділу управління, кошторис на утримання одеської повітової міліції, кошторис секретаріату виконавчого комітету, кошторис про виділення сум на видачу платні особовому складу виконавчого комітету, кошторис витрат губернському виконавчому комітету ради робітничих селянських і червоноармійських депутатів [171, с. 145].

Фінансовий відділ НКВС був сполучною ланкою в потоках фінансових ресурсів, які надходили з державного бюджету в регіони з метою підтримки та зміцнення більшовицької влади. Він не тільки займався регулюванням надходжень, а в умовах запровадження в Україні нової влади був змушений брати активну участь в розробці законодавчої бази для ефективного фінансування її органів, донесенні та роз'ясненні постанов і розпоряджень на місця, проводити активний контроль за використанням коштів [171, с. 151].

До функцій Статистичного відділу НКВС належали: дослідження посівних площ, спостереження за сходженням посівів, встановлення обсягів можливого врожаю, контроль збору хлібу та сільськогосподарської продукції, збір даних щодо зернових запасів; підрахунок кількості населення, статистика

народжуваності та смертності; статистика пожеж, коливань на біржі праці, цін на засоби споживання [173, с. 80]. Крім того Статистичний відділ мав облікувати стан здоров'я мешканців України, рівень їх освіти [33, арк. 12].

Для безперебійного та постійного зв'язку центральних органів влади з місцевими, декретом від 7 квітня 1919 р., уряд створив при НКВС центрозов'язок, до функцій якого зокрема належала розсилка кореспонденції та літератури до місцевих органів влади. Центрозов'язок поділявся на відділ живого зв'язку, що складався з кур'єрського та реєстраційного відділення; відділ телеграфного зв'язку; транспортний відділ; всеукраїнський довідковий стіл, що поділявся на стіл загальних і місцевих довідок [173, с. 81].

При НКВС України діяв орган надзвичайного повноваження – ВУНК. У положенні від 3 травня 1919 р. про ВУНК вказувалося, що цей орган був частиною НКВС і функціонував на правах відділу. Метою діяльності ВУНК була боротьба з «контрреволюцією, спекуляцією та злочинністю». Для її реалізації ВУНК мав право коштом місцевих виконавчих комітетів організувати озброєні загони [173, с. 82].

В червні 1919 р. з метою встановлення більш тісного зв'язку ВУНК з органами міліції НКВС пропонував: «1. До колегій місцевих відділів управлінь міліції включати на правах членів голів ВУНК. 2. До колегій місцевих ВУНК (губернських і повітових), де такі існують, вводити на правах членів завідувачів губернських і повітових управлінь міліції, докладаючи зусиль, щоб на чолі органів міліції перебували випробувані комуністи. 3. Там, де у міліції немає надійних керівників, місцевим ВУНК пропонувати зі свого середовища випробовуваних товаришів як кандидатів на керівні посади, зокрема на посади завідувачів кримінально-розшукових відділень. 4. Вливати до місцевих кримінально-розшукових відділень більше випробовуваних співробітників ВУНК, сприяючи реорганізації цих установ і поступово передаючи до їх повноважень частину функцій, що нині виконує ВУНК – у сфері боротьби зі спекуляцією, посадовими злочинами тощо. 5. Вводити до місцевих транспортних відділів

ВУЧК, як членів колегії, завідувачів районних та дільничних управлінь залізничної міліції» [37, арк. 37].

Відмовившись від підтримки права на особисте, недоторкане житло, більшовики запровадили в Україні інститут комунального житла. Комунальний відділ НКВС УСРР для міських жителів став таким собі розпорядником приватної власності. Фактично він позбавив можливості людей вільно користуватися житлом, встановивши власні правила, яких усі мешканці, без виключення, повинні були дотримуватися [172, с. 202-203].

Комунальний відділ НКВС мав доволі широкий спектр обов'язків. Через відділи комунального господарства, що існували при місцевих виконавчих комітетах, наркомат опікувався благоустроєм міст, забезпеченням громадян житлом, підприємствами, транспортом, поховальною справою тощо.

Місцеві відділи комунального господарства, в залежності від потреб, створював підвідділи: благоустрою та будівельно-ремонтний, який відповідав за стан міст та селищ, шляхів, опікувався пожежною та межевою справою, мостовими переходами, поромами та перевезеннями, комунальними садами і скверами, каналізацією; житлово-квартирний, який слідкував за станом муніципальних споруд, приміщень та квартир, тарифікуванням квартирної плати, обліком і розподілом в містах житла та обліком всього рухомого майна; господарчо-заготівельний, який відповідав за заготівлю палива, сировини і будівельних матеріалів для потреб комунальних підприємств та муніципального житла; земельний та сільськогосподарський, що займався обліком і експлуатацією земель, які перебували у розпорядженні громад, націоналізацією земель, маєтків, садиб, ферм, маслосімейних та сироварних заводів, риболовецьких промислів; підвідділ комунальних підприємств завідував водопроводами, каналізацією, електричними станціями, освітленням, трамваями, омнібусами, конками, автогужовим транспортом, скотобійнями, перукарнями, банями, пральнями та іншими подібними підприємствами, які обслуговували побутові потреби населення і не підлягали націоналізації;

бухгалтерський підвідділ; підвідділ кладовищ та поховальної справи [173, с. 83].

Наприкінці липня 1919 р. в центральному апараті НКВС ще встигла відбутися «чистка» – кількість службовців наркомату скоротилася на 25%. [36, арк. 1]. А вже до кінця літа 1919 р. під тиском білогвардійців більшовики поступово втратили контроль над значною частиною України. В кінці серпня війська А. Денікіна захопили Київ. У зв'язку з наступом білогвардійців апарат НКВС змушений був переміститися до Сум. Невдовзі співробітники наркомату розділилися – одна частина вирушила до Гомеля, а інша до Курська. У вересні всі працівники НКВС опинилися у Москві. У зв'язку із складною воєнною обстановкою більшовики втратили сподівання на відновлення своєї влади в Україні. Саме тому було прийнято рішення розформувати всі державні установи УСРР. Ліквідація апарату НКВС відбулася 16 жовтня 1919 р. [167, с. 389-390].

На межі 1919 – 1920 рр. російські більшовики втретє окупували Україну. Розгорнулося встановлення окупаційних органів радянської влади. Розпочав діяльність знову сформований НКВС. Реінкарнований наркомат став розробником та реалізатором положень про ради, виконавчі комітети, з'їзди рад, сільські ради, повітові виконавчі комітети, що були затверджені ВУЦВК 26 травня 1920 р. [211, с. 13]. Наркомат слідкував за тим, аби своєчасно та на законній основі відбувалися перевибори до рад та скликалися їх з'їзди [211, с. 11], супроводжував створення виконавчих комітетів, зокрема спостерігав за формуванням їх апаратів і комплектуванням особового складу [211, с. 13].

На місцевому рівні НКВС вдавався до «адміністративного інструктування» – «живого» та «письмового». Перше передбачало делегування інструкторів й інструкторсько-ревізійних колегій, а також скликання з'їздів голів рад, виконавчих комітетів, завідувачів відділів тощо. Інше передбачало надсилання місцевим органам положень, організаційних документів, обіжників, листів, що містили вказівки на їх неправильні дії й інструкції щодо їх усунення [211, с. 15].

НКВС був причетним до створення низки штучних громадських організацій: депутатських секцій і комісій рад, осередків сприяння праці, відділів виконавчих комітетів, КНС, безпарійних робітничо-селянських комісій, жіночих делегатських конференцій, житлових комітетів, комісій взаємодопомоги тощо [211, с. 12]. Всі вони були покликані допомагати більшовикам зміцнювати свою владу в Україні та пропагувати комуністичні ідеї серед населення.

У середині 1921 р. на базі управління справами НКВС було створено Адміністративно-організаційне управління. Тоді ж, з метою зміцнення зв'язків між центром і регіонами, а також з метою забезпечення контролю і нагляду за створенням і діяльністю низових радянських організацій постало Інформаційно-статистичне управління НКВС. Обидва управління в середині 1922 р. було об'єднано в Адміністративно-організаційний відділ, який зберіг структурні компоненти своїх попередників [211, с. 15]. Адміністративно-організаційний відділ у сфері адміністративного нагляду і контролю надавав місцевим адміністративним органам НКВС вказівки та пояснення і водночас відміняв їх постанови та розпорядження. Також Адміністративно-організаційний відділ надсилав обіжники та інструкції, які були покликані урегулювати оподаткування, торгівельні відносини, боротьбу з алкоголізмом та самогоноварінням, трудові повинності, питання, пов'язані з охороною залізниць і телеграфних ліній [3, арк. 39-40].

Окрім виконання завдань з радянзації України, на НКВС покладалася робота з іноземцями, що передусім було пов'язано із перебуванням на території України в перші повоєнні роки значної кількості військовополонених. НКВС відповідав за надання і позбавлення радянського громадянства, видачу закордонних паспортів, віз для виїзду та в'їзду на територію республіки.

Також НКВС займався організацією статистичних органів. З цією метою у його складі було створено Відділ статистики.

Завдання, які стосувалися охорони правопорядку, вимагали централізації керівництва цією справою. Ще в складі Відділу місцевого управління НКВС

зразка 1919 р. було утворено Підвідділ управління радянською міліцією [173, с. 80]. 9 лютого 1919 р. було оприлюднено декрет РНК «Про організацію міліції». У ньому йшлося: «З метою охорони революційного порядку й особистої безпеки громадян, а також з метою боротьби з кримінальними елементами... Рада народних комісарів УСРР постановляє: організувати на території республіки робітничо-селянську радянську міліцію. НКВС доручено терміново розпочати втілення в життя цього декрету» [44, с. 50]. Після опублікування декрету розбудова органів міліції в УСРР набула більш організованих форм. Під керівництвом НКВС запроваджувалася одноманітність в її структурі й формах діяльності. Вже влітку 1919 р. міліція мала визначену структуру та централізоване керівництво. На місцевому рівні вона була підпорядкована радам [205, с. 9].

5 червня 1919 р. було прийнято Положення про організацію залізничної міліції. При управлінні кожної залізниці створювалося управління залізничної міліції. До складу залізничної міліції мали входити завідуючий управлінням міліції, інструктори, керівники районів і дільниць, старші та рядові міліціонери [31, арк. 40].

Загальне керівництво діяльністю міліції у складі НКВС, який був відновлений після третьої спроби окупації України більшовиками, покладалось на створене 30 березня 1920 р. Головне управління радянської робітничо-селянської міліції [205, с. 9]. Головному управлінню міліції було надано статус самостійного відділу НКВС у підпорядкуванні якого перебували всі види міліції – загальна, залізнична, слідчо-розшукова, водна, транспортна [211, с. 10].

Загальна міліція стежила за виконанням декретів, законів і постанов органів радянської влади, займалася оповіщенням населення про нові розпорядження органів влади, облікувала населення, займалася видачею посвідчень особи, довідок, свідоцтв, а також охороняла порядок у громадських місцях. Промислова міліція займалася винятково охороною підприємств і установ, забезпечувала громадський порядок на території цих установ. Із квітня

1921 р. по березень 1922 р. вона була тимчасово скасована у зв'язку з деякими реорганізаціями структури, а потім була відновлена постановою РНК УСРР від 31 березня 1922 р. й існувала поряд із зовнішньою міліцією протягом всього розглянутого періоду [205, с. 9-10].

У квітні 1920 р. до складу НКВС було включено кримінально-розшукову міліцію, яка до цього часу підпорядковувалася НКЮ. Вона стала основою для формування відділень карного розшуку, які запроваджувалися постановою РНК УСРР від 3 квітня 1920 р. при всіх губернських управліннях міліції, а також в містах із населенням не менше 40 тис. мешканців [141, с. 191].

Відповідно до Положення про робітничо-селянську міліцію від 14 вересня 1920 р., губернські й повітові управління мали структури, аналогічні структурі головного управління (11 відділів – загальної, промислової, залізничної, водної, міської (повітової) міліції (для губернських управлінь), розшуку, політвідділ, таємно-оперативний відділ, секретаріат, інспекторський відділ і відділ постачання) [205, с. 10].

Особовий склад органів міліції формували молодші та старші міліціонери, командири, агенти розшуку, канцелярський та технічний персонал. Прийом на службу в міліцію був добровільним, але кожен, хто вступав до її лав, зобов'язувався перебувати в них не менше року.

Працівники міліції військовим відомством не могли бути призвані до лав діючої армії, за винятком канцелярського та технічного персоналу.

На службу до міліції могли бути прийняті лише особи, які досягли 21-го року та володіли грамотою, мали виборче право, не перебували під слідством та судом за обвинуваченням у злочинах; були цілком здорові та придатні для служби.

На кадровий склад органів міліції поширювалися обов'язкове військово-навчання, військова дисципліна та суворе підпорядкування.

Постачання міліції продовольством, фуражем, спорядженням, озброєнням, обмундируванням, а також спеціальне забезпечення сімей міліціонерів

здійснювалося в порядку, встановленому для постачання армії та забезпечення покликаних до її лав осіб [55, с. 8].

Витрати на утримання міліції оплачувалися із державних коштів за кошторисом НКВС.

На чолі Головного управління міліції перебував член колегії НКВС – керівник республіканської міліції.

Головне управління міліції керувало діяльністю органів міліції. До його повноважень належало: загальне керівництво діяльністю міліції, видання різноманітних розпоряджень та роз'яснень, проведення заходів спрямованих на зміцнення дисципліни в міліції; складання за посередництва фінансового відділу НКВС кошторисів та подання звітів про діяльність міліції, забезпечення міліції зброєю, обмундируванням, спорядженням, продовольством, інспектування міліції та створення її місцевих органів [55, с. 9].

Керівництво міліцією в межах губерній покладалося на губернські та повітові управління міліції, які були підвідділами відділів управління виконавчих комітетів. На чолі управлінь перебували керівники міліції, які входили до складу колегій відділів управління.

Усі губернські міста та міста з населенням понад 50 тис. осіб з дозволу Головного управління міліції НКВС могли мати окрему міську міліцію, яка за статусом співвідносилася із повітовою.

Губернські управління склалися з відділень, затверджених НКВС. До повноважень губернських управлінь належало керівництво діяльністю міліції в межах губернії; видання наказів та розпоряджень, контроль та ревізія органів повітової та міської міліції, складання за посередництва фінансових відділів виконавчих комітетів кошторисів та подання звітів про діяльність міліції, здійснення політичної та культурно-освітньої роботи, ведення губернського господарства міліції, розгляд скарг на дії міліції, встановлення та проведення заходів щодо зміцнення дисципліни в міліції.

Міські та повітові управління міліції склалися з відділень, затверджених НКВС.

До повноважень міських та повітових управлінь міліції належали: керівництво діяльністю міліції в межах повітів чи міста, розподіл старших та молодших міліціонерів по районах повіту та міста, завідування резервами міліції, арештними будинками при міліції, складання звітів про діяльність міліції та подання необхідних відомостей, влаштування культурно-просвітницьких заходів, ведення господарства повітової та міської міліції [55, с. 10].

Повітові та міські керівники міліції обиралися місцевими виконавчими комітетами. Головне управління міліції мало право відстороняти від виконання обов'язків губернських та міських керівників міліції, а губернський відділ управління – звільняти повітових керівників міліції. У разі виникнення розбіжностей питання вирішувала колегія НКВС щодо губернського та міського керівників міліції, а президії губернських виконавчих комітетів щодо повітових керівників міліції.

Усунення або зміщення з посади губернських керівників міліції не могли здійснювати місцеві виконавчі комітети без відома Головного управління міліції, а повітових – без відома губернських управлінь міліції.

Головне управління міліції у разі потреби мало право відряджати командний та рядовий міліцейський склад до інших місць, а також у разі початку війни формувати з місцевої міліції окремі частини для відправлення на фронт.

Безпосередньо керівними органами повітової та міської міліції був відділ повітової та міської міліції Головного управління міліції, а також відділення повітової та міської міліції при губернських та повітових управліннях міліції [55, с. 11].

На чолі відділу повітової та міської міліції Головного управління міліції перебував керівник, який призначався та звільнявся НКВС за поданням керівника міліції.

Керівник відділення повітової та міської міліції губернського управління призначався та звільнявся відділом управління губернського виконавчого комітету, за поданням керівника губернської міліції.

Керівники відділень повітової та міської міліції у повітах та окремих містах призначалися та звільнялися відділами управлінь відповідних виконавчих комітетів за поданням відповідних керівників міліції.

До повноважень відділу повітової та міської міліції Головного управління міліції належало: керівництво діяльністю відділень повітової та міської міліції губернських, міських та повітових управлінь міліції шляхом видання циркулярів, наказів тощо; складання через фінансовий відділ НКВС кошторисів для повітової та міської міліції; виконання розпоряджень керівника Головного управління міліції; переміщення осіб, які перебували на службі в повітській та міській міліції з однієї місцевості до іншої; накладення на осіб, які перебували на службі в повітській та міській міліції, дисциплінарних стягнень у порядку, що був передбачений дисциплінарним статутом.

До повноважень відділень повітової та міської міліції губернських управлінь міліції належало: керівництво роботою повітової і міської міліції губерній; спостереження за своєчасним виконанням повітовою та міською міліцією всіх необхідних розпоряджень органів центральної та місцевої влади.

До повноважень відділень повітової та міської міліції у містах та повітах належало: керівництво діяльністю міліції в межах повіту чи міста; укомплектування штату повітової та міської міліції; розподіл старших та молодших міліціонерів, а також кінних та піших загонів в межах повітів чи міст; складання звітів про діяльність міліції; накладення дисциплінарних стягнень на службовців повітових та міських органів міліції [55, с. 12].

4 травня 1921 р. Колегія НКВС прийняла рішення порушити перед РНК клопотання про перебудову міліції за військовим зразком, за умови збереження усіх її специфічних ознак як адміністративно-виконавчого органу.

12 серпня 1921 р. РНК видав постанову «Про тимчасову передачу міліції у підпорядкування військового відомства». Згідно постанови міліція у сфері

військово-стройового комплектування та постачання потрапляла під зверхність командувача всіма збройними силами України. В усьому іншому вона, як і раніше, лишалася у підпорядкуванні НКВС та місцевих органів влади. Міліція мала набути армійської структури шляхом реорганізації своїх бойових одиниць у полки, батальйони, роти і взводи, укомплектовані кадрами та озброєнням на зразок червоної армії.

У період воєнізації міліції її особовий склад поповнився бійцями і командирами червоної армії. Від військових частин міліція отримала 10 тис. гвинтівок, кілька десятків кулеметів, багато артилерійського та обозного майна. Під кінець воєнізації міліція складалася з 11 полків, 65 батальйонів, 142 рот, 24 ескадронів, 21 піхотного та 109 кавалерійських взводів [202, с. 17].

Внаслідок воєнізації всередині міліції поліпилася дисципліна, певною мірою підвищився рівень матеріального забезпечення, лави міліції були дещо поповнені за рахунок кадрових військових. Проте структура міліції часто змінювалася, що призводило до переукомплектації її штатів; органи місцевої влади здебільшого не розуміли мети воєнізації та реорганізації міліції; виконавчі комітети місцевих рад самоусувалися від надання допомоги міліції, послабивши контроль за її діяльністю; губернські й повітові військові комітети часто обмежували повноваження міліції, втручалися в її службову діяльність [210, с. 12].

Слід відзначити, що воєнізація міліції була пов'язана з тим, що національно-визвольну боротьбу після поразки регулярних частин армії Української Народної Республіки продовжило селянство. Кремль навісив на це явище ярлик «політичного бандитизму». Спад національно-визвольної боротьби відбувся лише у другій половині 1921 р, коли було ліквідовано 52 повстанських загони [174, с. 523-524].

Після розправи над повсталим селянством, 15 січня 1922 р. міліція вийшла з підпорядкування військового відомства і була передана знову в розпорядження НКВС [202, с. 17].

Внаслідок реорганізації Головного управління міліції, яке відбулося у березні 1922 р., його структура розпочала складатися з шести відділів: інспекції, політичного секретаріату, адміністративно-стройового, постачання, карного розшуку та загального [205, с. 11]. 1 липня 1922 р. Головне управління міліції знову зазнало трансформації. Його структуру розпочали формувати три відділи: політичного секретаріату, адміністративно-організаційний і постачання. Згідно наказу НКВС № 183 від 19 липня 1922 р. карний розшук було виокремлено в самостійний орган наркомату [205, с. 12].

З метою звільнення ВРНГ від турбот у сфері опіки за міським комунальним господарством, а також внаслідок наявності в раднаргоспу значної кількості завдань, що були пов'язані із потребою відновлення провідних галузей народного господарства, після повернення більшовиків до України втретє при НКВС було створено Відділ комунального господарства [211, с. 10]. Значні обсяги роботи у сфері обслуговування комунального господарства невдовзі спонукали керівництво НКВС до його реорганізації. Тож, в другій половині 1920 р. Відділ комунального господарства було перетворено на багатофункціональне Головне управління комунального господарства з низкою функціональних підвідділів [211, с. 11]. Станом на 1922 р. в системі НКВС більш ніж 85% співробітників працювало в сфері управління комунальним господарством [167, с. 383]. У сфері житлового забезпечення Головне управління комунального господарства розробляло постанови щодо денационалізації будівель, про право адміністративного виселення громадян із приміщень, які ті займали, про квартирну плату, селянські будинки, повернення денационалізованого майна споживчих кооперацій [3, арк. 50]. У галузі регулювання пожежної справи Головне управління комунального господарства низкою положень, об'їзників, інструкцій і розпоряджень на міських промислових підприємствах, у транспорті, на складах, у театрах і кінотеатрах посилювало та розширило попереджувальні протипожежні заходи [3, арк. 53].

У квітні 1921 р. в складі НКВС був створений Відділ у справах національностей, який згодом перейменували на відділ національних меншин.

З метою ліквідації міжвідомчих суперечностей між радянськими карними органами й поліпшення їх взаємодії та ефективності виконання завдань, що на них покладав режим, на початку 1922 р. більшовики вирішили здійснити реорганізацію цих структур. Тоді була скасована ВНК, а натомість при НКВС РРФСР виникло ДПУ. На ці зміни відреагували і в Україні: розформувалася ВУНК. В той же час, згідно постанови ВУЦВК 22 березня 1922 р. до складу НКВС увійшло щойно створене ДПУ, яке користувалося автономією. Народний комісар внутрішніх справ був одночасно головою цього карального органу радянської влади в Україні. Лише в серпні 1924 р. органи державної безпеки було виведено зі складу НКВС і підпорядковано РНК УСРР [141, с. 193].

Певною мірою посилити ДПУ вдалося за рахунок виокремлення карного розшуку зі складу міліції. Наказом Управління карного розшуку від 5 квітня 1922 р. карний розшук в оперативному плані було підпорядковано органам ДПУ, а в адміністративно-господарському відношенні (як уже було сказано, 19 липня 1922 р.) – безпосередньо НКВС [141, с. 194]. В наказі НКВС йшлося: «З метою посилення боротьби з кримінальною злочинністю наказую: 1. Карний розшук республіки підпорядкувати безпосередньо Народному комісаріату внутрішніх справ за повної адміністративно-господарської автономії. 2. Відділи карного розшуку губернських управлінь міліції і повітові відділення карного розшуку при повітових управліннях міліції перейменувати, перші – в губернські управління карного розшуку і другі – в повітові відділення губернського управління карного розшуку, і підпорядкувати безпосередньо відділам управління губернських виконавчих комітетів на правах їх підвідділів» [44, с. 287]. Новий привілейований статус карного розшуку подразливо сприймався міліцейським керівництвом, означені структури почали відкрито конкурувати між собою, відмовляти один одному в допомозі, що зрештою відбилося на загальній результативності роботи правоохоронної системи. Такий стан речей зумовив повернення карного розшуку до складу міліції наказом

Головного управління міліції від 23 жовтня 1923 р. [141, с. 195]. У січні 1924 р. РНК затвердив штати губернських та окружних управлінь міліції і розшуку. Проте затверджені РНК штати залишилися «на папері». На місцях фактично вже були встановлені власні штати, затверджені губернськими виконавчими комітетами, які у більшості випадків не співпадали із запропонованих центром [5, арк. 26].

На початковому етапі становлення радянської системи покарання пенітенціарні функції концентрувалися переважно в руках НКЮ, у розпорядженні якого опинилися різноманітні карально-виховні установи. За аналогією з РСФРР, в Україні поруч із карально-виховними установами при НКЮ були створені концентраційні табори або табори примусової праці, що перебували у підпорядкуванні головного управління суспільної праці та повинностей при НКВС. Утворення в країні таборів відбувалося згідно інструкції ВЦВК від 17 травня 1919 р. та постанови РНК від 12 жовтня 1920 р. [141, с. 266-267]. Постановою РНК від 30 січня 1922 р. «Про ліквідацію концтаборів» суттєво звужувалися пенітенціарні функції НКВС, значна частина яких відтоді опинилася у сфері повноважень НКЮ. Однак останній через складні економічні умови, перевантаження місць позбавлення волі, значне число підслідних ув'язнених виявився неспроможним справитися з покладеним на нього навантаженням [141, с. 271].

У червні 1922 р. РНК визнала недоцільним існування в державі двох фактично незалежних систем позбавлення волі та прийняла постанову про концентрацію усіх місць ув'язнення в межах одного відомства – НКВС. 6 грудня 1922 р. постановою ВУЦВК виправно-трудова установка були передані з підпорядкування НКЮ до НКВС [141, с. 272]. Із закріпленням за собою пенітенціарної системи, НКВС, з одного боку, знайшов додаткове поле діяльності, зберігши свої кадри та структурні підрозділи, а з іншого, – отримав у спадок значну кількість проблем, що вимагала негайного розв'язання [141, с. 274-275].

Згідно тимчасового Положення про Головне управління місцями позбавлення волі УСРР і його місцеві органи, яке було затверджене НКВС 18 січня 1923 р., керівництво ними покладалося на створене у складі наркомату Головне управління місцями позбавлення волі та губернські управління, що діяли на правах підвідділів губернських виконавчих комітетів. Передача функції виконання покарань від органів юстиції адміністративним органам в особі НКВС мало подвійну мету. По-перше, це дозволило НКЮ зосередити головну увагу на питаннях керівництва судами і здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законів. По-друге, підпорядкування місць позбавлення волі НКВС надавало можливість установам виконання покарань отримати більші, порівняно з НКЮ, матеріальні і господарські можливості з працевлаштування засуджених і, отже, значно якісніше вирішити завдання переведення максимальної кількості місць позбавлення волі на самокупність [193, с. 182; 107, с. 111].

На жаль, за відсутності документів всі зміни у будові НКВС, які супроводжували становлення комісаріату упродовж 1919 – першої половини 1922 рр., не вдалося відстежити.

Повноваження та структура НКВС врешті були чітко визначені в Положенні про НКВС УСРР від 12 серпня 1922 р. Згідно нього основними завданнями наркомату були організація органів місцевого управління та нагляд за їх діяльністю, контроль за правильним виконання декретів, постанов і розпоряджень центральної та місцевої влади і спонукання до їх виконання усіма можливими засобами, створення і нагляд за КНС, здійснення політики радянської влади щодо національних меншин, керівництво у сфері організації, експлуатації і розвитку комунального господарства.

З метою втілення покладених на НКВС завдань він розробляв проекти декретів з питань, що відповідали його компетенціям, та займався їх винесенням на розгляд ВУЦВК і РНК; розробляв та покращував державні закони, постанови, інструкції; повідомляв ВУЦВК про недоцільні постанови рад, їх з'їздів і виконавчих комітетів; сповіщав ВУЦВК про суперечки

виконавчих комітетів щодо обсягів їх влади; надсилав ВУЦВК інформацію про розпуск рад, їх з'їздів і виконавчих комітетів; здійснював нагляд за своєчасним і регулярним скликанням з'їздів губернських, повітових і волосних рад, займався організацією перевиборів у ради, наглядав за виборами і розглядом скарг щодо порушення встановленого порядку виборів і позбавлення виборчих прав осіб, які ними користувалися згідно Конституції; делегував власних представників на засідання рад, їх виконавчих комітетів і з'їздів; повідомляв ВУЦВК і РНК про встановлення в окремих місцевостях військового стану; інформував ВУЦВК про накладання адміністративних стягнень на групи населення, які могли своїми діями або перебуванням у тій чи іншій місцевості заподіяти шкоду радянській владі; займався влаштуванням і наглядом за скликанням з'їздів КНС і делегуванням до них своїх представників; кожного півріччя надавав ВУЦВК і РНК звіт про діяльність наркомату, а також пропозиції щодо удосконалення дорученої йому сфери державного управління [40, арк. 18].

На чолі НКВС перебував нароний комісар внутрішніх справ. Особу, яка обіймала цю посаду, обирав і затверджував ВУЦВК. Народний комісар внутрішніх справ був членом президії ВУЦВК і членом РНК [40, арк. 18 зв.]. Принагідно зауважимо, що протягом лютого 1920 р. – березня 1924 р. цю посаду по чергово обіймали Г. Колос, В. Антонов, П. Кін, М. Скрипник, В. Манцев, І. Ніколаєнко, та С. Буздалін [201].

У підпорядкуванні народного комісара внутрішніх справ перебувала Колегія НКВС. Членів Колегії затверджував ВУЦВК і РНК. Один з членів колегії був замісником народного комісара внутрішніх справ. До складу Колегії НКВС входили завідувач Адміністративно-організаційного відділу, керівник Головного управління робітничо-селянської міліції, завідувач Відділу по роботі з КНС, завідувач Відділу у справах національних меншин, завідувач Управлінням комунального господарства.

Центральний апарат НКВС складався із Адміністративно-організаційного відділу, до складу якого входили адміністративний, організаційно-

інструкторський, іноземний, інформаційний, статистичний відділення та відділення запису актів громадянського стану; Головного управління робітничо-селянського міліції у складі адміністративно-стройового, інспекторського відділень, відділення кримінального розшуку та відділення забезпечення; Відділу по роботі з КНС, що складався із завідувача відділом та делегатів від низки комісаріатів, КП(б)У та Комісії КНС при ВУЦВК; Відділу у справах національних меншин, у складі завідувач відділу, відділення національних меншин, що мешкали на території УСРР і секретаріату; Управління комунального господарства з житловим і пожежним відділеннями, відділеннями підприємств, благоустрою, експлуатації міської землі та матеріального забезпечення; Фінансово-кошторисного відділу у складі бюджетного і кошторисно-контрольного відділень, відділення загальної бухгалтерії; Управління справами у складі загальної канцелярії та господарчої частини.

До повноважень Адміністративно-організаційного відділу належало: адміністративне керівництво місцевими органами влади; сприяння за посередництва міліції усім органам центральної і місцевої влади у сфері втілення в життя їх постанов; нагляд за правильним виконанням декретів, постанов і розпоряджень адміністративного змісту центральної і місцевої влади та нагляд за накладанням адміністративних стягнень органами адміністративного нагляду; проведення адміністративних розслідувань і дізнань за дорученням ВУЦВК, його президії, народного комісара внутрішніх справ і колегії НКВС; врегулювання питань, які стосувалися організації і здійснення товарообміну та пересування водним та залізничним шляхами; втілення в життя декрету про відділення церкви від держави і нагляд за виконанням договорів про користування культовими спорудами усіх релігійних напрямів; затвердження місцевих постанов про зміну повітових кордонів і встановлення міських смуг; розробка інструкцій, положень, декретів, які стосувалися адміністративно-територіального поділу; підготовка і друк карт з позначенням нових кордонів; втілення в життя розпоряджень і постанов органів

радянської влади щодо іноземців; реєстрація та облік іноземців; надання і позбавлення українського громадянства; реєстрація статутів релігійних та громадських об'єднань; інструктування, контроль і нагляд за місцевими підвідділами записів актів громадянського стану; інструктування губернських, повітових і волосних відділів управління, сільських рад щодо організаційних питань; нагляд за своєчасним і правильним скликанням і проведенням радянських виборів, з'їздів рад та їх виконавчих органів; вироблення інструкцій з проведення покладених на НКВС загальнодержавних кампаній, підготовка інструкторів з «радянської роботи» шляхом організації шкіл, курсів, нарад; збір і обробка інформаційних матеріалів, доповідей звітів, протоколів, які надходили на адресу НКВС, надання інформаційних зведень про роботу наркомату в цілому; розробка інструкцій щодо правильного налагодження інформаційної справи на місцевому рівні; нагляд за офіційною частиною місцевих газет; облік особового складу рад, їх з'їздів, виконавчих комітетів і президій; редагування і видання періодичної і неперіодичної літератури ВУЦВК, НКВС і його органів; розробка інструкцій з обліку роботи радянської влади на місцевому рівні; облік роботи НКВС, його відділів і місцевих органів.

Головне управління робітничо-селянської міліції здійснювало загальне керівництво міліцією УСРР, здійснювало заходи щодо зміцнення дисципліни в міліції, організовувало міліцейські курси, інспектувало органи міліції, створювало місцеві органи міліції.

До переліку компетенцій Відділу по роботі з КНС належали: розробка організаційних питань, створення, інструктування та облік роботи КНС, забезпечення організації за посередництва КНС різних державних кампаній.

Відділ у справах національних меншин мав вивчати господарський стан, побутові умови, особливості культурного становища національних меншин, а також займатися пропагандистською діяльністю у їх середовищі, залучати до співпраці з органами радянської влади.

Управління комунального господарства організовувало, контролювало та інструктувало місцеві відділи комунального господарства, вивчало стан

місцевого комунального господарства, розробляло питання житлової політики, керувало експлуатацією та створенням місцевої інфраструктури, займалося розробкою кошторисів з благоустрою міст і сільських поселень, плануванням міст, здійсненням заходів щодо попередження пожеж тощо.

Фінансово-кошторисний відділ займався складанням кошторисів відділів та управлінь НКВС, інструктуванням кошторисно-рахункових органів, розглядом кошторисів рад, виконавчих комітетів і місцевих органів НКВС, контролем за своєчасним надходженням кошторисів.

Управління справами виконувало розпорядження народного комісара внутрішніх справ і Колегії, облікувало особовий склад співробітників комісаріату, опікувалося господарчою частиною НКВС, здійснювало адміністративне управління комісаріатом [40, арк. 18 зв. - 20].

НКВС України, будучи важливим елементом насадження більшовицької влади, в своїй діяльності значною мірою орієнтувався на НКВС РСФРР. Так, Тимчасове положення НКВС УСРР від 23 лютого 1919 р. і Положення про НКВС УСРР від 12 серпня 1922 р., а також низка інших положень про центральні і місцеві органи НКВС були розроблені в Україні на основі відповідних положень НКВС РСФРР [211, с. 16]. Більше того, НКВС РСФРР активно втручався в республіканські справи, керуючись постановою Всеукраїнського революційного комітету від 27 січня 1920 р. про дію на території України всіх декретів РСФРР. Складалася ситуація, коли органи НКВС отримували вказівки одночасно з двох центрів, що призводило до виникнення явища «паралелізму» в роботі та викликало плутанину й непорозуміння на місцях. Певним чином ситуацію вдалося владнати завдяки юридичному оформленню відносин між РСФРР і УСРР, що потягнуло за собою необхідність чіткого розмежування функцій російських та українських радянських органів та структур. Попри те, що на початку 1920-х рр. Україні вдалося отримати значну автономію в розв'язанні внутрішніх справ, українське керівництво було змушене протягом 1920 – 1922 рр. повсякчас нагадувати співробітникам органів НКВС про те, що розпорядження російських наркоматів

та центральних установ на території УСРР не діють, якщо такі не підтверджені постановами республіканськими органами влади [141, с. 189-190]. Попри існування певного рівня спротиву з боку українських високопосадовців, російські більшовики намагалися у будь-який спосіб укорінитися в Україні. Цей процес у тому числі відбувався шляхом розширення кадрового складу місцевих структур НКВС УСРР за рахунок громадян РСФРР. Зокрема чимало росіян поповнювало лави української міліції [211, с. 16]. Слід зазначити, що й сам НКВС УСРР, у супереччя деклараціям, продовжував значною мірою керуватися вказівками НКВС РСФРР, про що свідчить не лише їх дублювання, а й промовляють факти прямого домінування розпоряджень сусідньої республіки у внутрішній політичній повістці України [4, арк. 78, 84].

Попри заходи влади у сфері уніфікації функціонування апаратів органів державної влади окремих радянських республік деякі практики республіканських НКВС різнилися між собою. Проілюструємо дану тезу на прикладі особливостей фіксації актів цивільного стану в Україні та РСФРР. Скажімо, розлучення в РСФРР відбувалося за участі народного суду та ЗАГСу, тоді як в Україні лише за участі ЗАГСу; питання зміни прізвища та імені в РСФРР відбувалося із санкції НКВС, тоді як в Україні достатньо було рішення окружного адміністративного відділу; свідоцтва, які видавалися ЗАГСами РСФРР оплачувалися виключно за рахунок гербового збору, натомість в Україні в окремих випадках з громадян стягувався ще й місцевий збір, що викликало з їх боку невдоволення та провокувало на «обхід» чинного законодавства. У зв'язку з накопиченням відмінностей більшовики докладали зусиль у напрямку узгодження поширених в Україні практик діяльності НКВС з існуючими в РСФРР [6, арк. 47].

Звертаючись до аналізу чисельності співробітників НКВС, то станом на 1 вересня 1922 р. в його головному апараті працювало 335 осіб, зокрема 64 співробітники – в Управлінні справами наркомату, 52 – в Адміністративно-організаційному відділі, в Управлінні міліції і розшуку – 141, в Головному управлінні місць позбавлення волі – 29, в Головному управлінні комунального

господарства – 40, у Відділі КНС – 9. Станом на 1 вересня 1923 р. штат головного апарату НКВС зменшився і становив 221 особу, серед яких 76 працювало в управлінні справами НКВС, 32 – в Адміністративно-організаційному відділі, в Управлінні міліції і розшуку – 68, в Головному управлінні місць позбавлення волі – 14, в Головному управлінні комунального господарства – 33 [3, арк. 39].

Таким чином, НКВС в Україні було створено на початку 1919 р. Проте тимчасовий відступ більшовиків з території країни послугував причиною припинення функціонування цього вищого органу влади. Повторне розгортання діяльності НКВС в Україні відбулося з відновленням радянської влади на її території на межі 1919 – 1920 рр. НКВС в руках більшовиків став дієвим інструментом встановлення в Україні радянських порядків, йому підпорядковувалися силові органи, пенітенціарна система, також наркомат опікувався господарсько-побутовою інфраструктурою. Загалом структура НКВС на початковому етапі його діяльності була плаваюча і постійно видозмінювалася.

2.2. Еволюція структури та зміни у функціонуванні НКВС (1923 – 1930 рр.)

Під час переходу до нової економічної політики виникла необхідність певного перегляду функцій НКВС України та внесення таких коректив, які б відповідали новим умовам життя. Зокерма, виникла думка щодо необхідності вилучення із сфери компетенцій наркомату організаційних повноважень [213, с. 58].

Однак, на чергові зміни у структурі НКВС передусім вплинула довершена справа анексії більшовиками території Української Народної Республіки, поширення на терени вже УСРР системи державного управління із радянської Росії та розпочата з ініціативи Москви інтеграція більшовицьких квазідержав та РСФРР в єдине політичне утворення під назвою СРСР. Процес інкорпорації

передбачав обмеження повноважень республік нового союзного утворення та уніфікацію діяльності органів державного управління [174, с. 525].

Невдовзі після утворення СРСР відбулася перебудова всього радянського апарату управління. Відповідно до рішень XII з'їзду РКП(б), що відбувся 17-25 квітня 1923 р., в НКВС РСФРР було здійснено структурні зміни. На другій і третій сесії ВЦВК X скликання (1923 р.) було ухвалено рішення, у відповідності до якого низка функцій НКВС РСФРР та його місцевих органів (відділів, управлінь) була передана керівництву місцевими радами. Натомість центральний апарат НКВС РСФРР зближувався з місцевими органами державної влади. В результаті проведеної реорганізації у складі НКВС РСФРР було створено Центральне адміністративне управління, керівник якого одночасно очолював міліцію.

В Україні перебудова апарату НКВС передбачала створення влітку 1923 р. у складі наркомату Адміністративного управління, на яке покладалося спостереження за виконанням постанов влади адміністративного характеру, керівництво діяльністю органів міліції тощо. Адміністративне управління складалося з адміністративного відділу, відділу політінспекції, секретаріату. Керівник Адміністративного управління НКВС також опікувався міліцією та розшуком УСРР.

На місцевому рівні реформа структури НКВС та його низових органів передбачала створення адміністративних відділів виконавчих комітетів місцевих рад, до складу яких на правах підвідділів входили б апарати міліції та розшуку [202, с. 13].

Оскільки в період встановлення більшовицької влади в Україні функції, що були пов'язані з радянізацією країни, становили основний напрямок діяльності НКВС, то видавалися слушними вимоги певного кола компартійних діячів щодо повної ліквідації наркомату разом з передачею його повноважень іншим органам влади. З цього приводу виникла жвава дискусія в пресі, що врешті-решт закінчилася обговоренням порушеного питання на сесії ВУЦВК

4 листопада 1923 р. На ній було ухвалено постанову про потребу вилучення з переліку повноважень НКВС організаційних функцій [213, с. 58-59].

15 листопада 1923 р. було прийнято положення, затверджене ЦВК СРСР, про створення ОДПУ, згідно якого ДПУ вилучалися зі складу республіканських НКВС і прямо підпорядковувалися уповноваженим представникам ОДПУ при республіканських РНК. На початку 1924 р. голова щойно сформованої структури Ф. Держинський запропонував ЦК РКП(б) розглянути питання про можливість того, щоб ОДПУ очолило боротьбу як «із політичним, так і з кримінальним бандитизмом» [141, с. 275]. Реалізація зазначеної пропозиції передбачала суттєве звуження повноважень НКВС у сфері охорони правопорядку.

Одночасно, спираючись на рішення ВУЦВК, члени президії Харківського губернського виконавчого комітету 22 лютого 1924 р. дійшли висновків щодо необхідності реорганізації НКВС. Згідно задуму з кола повноважень наркомату мало бути вилучено керівництво діяльністю виконавчих комітетів, а також функції нагляду за порядком організації виборів та увесь обсяг пов'язаної з цим організаційно-облікової роботи. Зазначені повноваження мали потрапити до сфери компетенцій секретаріату ВУЦВК. Вирішення питань комунального господарства планувалося передати у розпорядження відповідної секції Держплану, а функції ЗАГСу – НКЮ [2, арк. 28].

Зазначені пропозиції значною мірою звужували роль і значення НКВС, що спровокувало наркомат на активне відстоювання свого статусу, зокрема у відповідь на обіжний лист заступника голови ОДПУ Г. Ягоди. В листі пропонувалося взагалі ліквідувати НКВС, а його правоохоронні функції додати до переліку повноважень ОДПУ. Пропозиція Г. Ягоди на нараді голів республіканських НКВС була засуджена як конституційно невідповідна. Врешті республіканським НКВС вдалося встояти та зберегти за собою не лише правоохоронні функції, а й право на певну автономію в здійсненні внутрішньої політики [141, с. 276].

Як певний компроміс в Україні було встановлено персональне поєднання посад голови ДПУ і народного комісара внутрішніх справ. Таким чином, з березня 1924 р. очільник ДПУ В. Балицький одночасно став головою НКВС. На цій посаді він пробув аж до ліквідації наркомату в грудні 1930 р. [103, с. 53].

Проте питання звуження повноважень НКВС не збиралося швидко зникати з порядку денного дискусійних майданчиків керівних органів УСРР, як того бажали деякі співробітники наркомату. Так, на II сесії ВУЦВК третього скликання восьмого з'їзду рад України, що відбулася 17 квітня 1924 р., було оприлюднено постанову, згідно якої НКВС мав позбутися повноважень у сфері управління комунальним господарством: «Визнати за зайве існування головного комунального управління як органу, що керує діяльністю відділів комунального господарства. Пропонувати президії ВУЦВК терміново розв'язати питання, якому органу, або яким органам належить передати функції щодо регулювання та планування робіт місцевих відділів комунального господарства» [46, с. 463]. До 1923 р. органи комунального господарства мали можливість вести роботу з відновлення та розширення комунальних підприємств за рахунок власних доходних надходжень. Проте надалі подібна практика викликала значну протидію з боку фінансових органів, які вимагали включення кошторису комунального господарства до місцевих бюджетів. Саме це послугувало підґрунтям для започаткування дискусій навколо питання доцільності існування при НКВС Головного управління у справах комунального господарства [65, с. 1].

Видається, що рішення з приводу ліквідації Головного управління у справах комунального господарства, крім всього іншого, також було обумовлено фактом наявності в його кабінетах значної кількості неопрацьованих скарг, об'єм яких щоденно збільшувався у зв'язку із продовженням терміну кампанії з денаціоналізації будівель [4, арк. 32]. Заздалегідь знаючи про майбутнє рішення ВУЦВК, керівник Головного управління комунального господарства М. Горєв вже 15 квітня 1924 р. звернувся до народного комісара внутрішніх справ з проханням порушити

питання про термінове згорання апарату очолюваного ним управління та визначити орган державної влади, якому слід було передати повноваження та документообіг підзвітного структурного підрозділу НКВС. Квাপливість зумовлювалася тим, що досі на стадії доопрацювання перебував проєкт Житлового кодексу, а також залишалася невирішеною низка питань, які стосувалися надання у користування міських рад земельних ділянок [4, арк. 39]. В рапорті йшлося: «Беручи до уваги серйозність і неясність становища, а також те, що всі роботи є терміновими і для свого виконання до певного терміну вимагають зв'язку з місцями, в сенсі отримання необхідних матеріалів, подальше неприйняття заходів створить тяганину і повну плутанину. Виходячи з досвіду попередніх обговорень з питань НКВС та його функцій я вважаю, що питання про те, кому з центральних органів слід зайнятися питаннями комунального господарства, слід передати на терміновий розгляд політбюро» [4, арк. 40].

Проте позбавлення НКВС регулювальних функцій у сфері управління комунальним господарством таки не відбулося. Орган, який мав замінити Головне управління у справах комунального господарства, повинен був змінити методи роботи свого попередника, пристосуватися до нових умов, відмовитися від форми керівництва місцевими органами шляхом циркулярних наказів і перш за все знайти фінансову базу для своєї роботи. Будучи органом, який концентрував у собі значний досвід новий центр управління комунальним господарством мав в основу своєї роботи покласти питання кредиту, дотацій та субвенцій містам [65, с. 1]. Тож, з огляду на логіку речей, одночасно з ліквідацією Головного управління у справах комунального господарства було визнано необхідним створити при НКВС Інспекцію в справах комунального господарства та Раду в справах комунального господарства. Якщо Інспекція в справах комунального господарства була частиною апарату НКВС, то Раді в справах комунального господарства відводилася роль міжвідомчого органу, який скликався кожні три місяці з метою обговорення принципових питань управління комунальним господарством. Виконання рішень Ради в справах

комунального господарства здійснювалося Інспекцією в справах комунального господарства. Поряд із розробкою питань, пов'язаних із завданнями ради, Інспекція у справах комунального господарства виконувала всі завдання РНК з питань, що прямо чи опосередковано стосувалися комунального господарства, розробляючи відповідні доповіді та проєкти постанов. Інспекція була ініціатором створення законодавчих проєктів про міський бюджет, міські відділи у справах комунального господарства, квартирну плату, житлову кооперацію, заохочення житлового будівництва та про спрощення порядку денационалізації домоволодінь тощо. Інспекція у справах комунального господарства готувала доповіді з організаційних питань, які стосувалися форм управління комунальним господарством на місцях, фінансових аспектів, кредитування комунального господарства, та проблем управління комунальними підприємствами [65, с. 2].

8 травня 1924 р. на спільному засіданні представників НКВС та ВУЦВК було прийнято рішення звільнити наркомат від виконання організаційних функцій, що були пов'язані з розбудовою радянського державного апарату [2, арк. 136].

Зрештою восени 1924 р. було завершено реорганізацію НКВС, за яким збереглися виключно адміністративні функції. Наркомат мав розгалужений місцевий апарат у вигляді діючих при виконавчих комітетах адміністративних відділів [210, с. 59], які було створено на місці ліквідованих відділів управління [5, арк. 1]. Слід принагідно зауважити, що організаційні повноваження останніх було передано президіям виконавчих комітетів [5, арк. 2 зв.]. На свій низовий апарат НКВС поклав функції розробки та оприлюднення обов'язкових постанов, а також контроль за їх виконанням, налагодження на районному рівні реєстрації актів цивільного стану, вирішення питань, що стосувалися діяльності релігійних громад, облаштування камер для затриманих, облік адміністративної роботи районних виконавчих комітетів. Проте для виконання перелічених завдань в значній кількості випадків бракувало людей, зокрема це стосувалося забезпечення належної роботи ЗАГСу [5, арк. 3 зв.].

Під час реорганізації наркомат тричі здійснював скорочення власного штату. З метою оптимізації діяльності центрального апарату НКВС була створена спеціальна комісія. За результатами її роботи було уведено в дію положення, яке уточнювало функції, як складових частин наркомату, так і його окремих співробітників, спрощено і зафіксовано порядок вирішення питань, пов'язаних із підписанням документів, уніфіковано рух кореспонденції. Крім того комісія розглянула питання переходу діловодства на карткову систему [5, арк. 2].

Правове закріплення реорганізації НКВС відбулося 20 вересня 1924 р., коли ВУЦВК та уряд УСРР спільною постановою затвердили Положення про НКВС [213, с. 59].

Згідно зазначеного положення до сфери повноважень НКВС належали: керівництво діяльністю своїми місцевими органами; охорона порядку та суспільної безпеки шляхом координування діяльності органів міліції та карного розшуку, видання у передбачених законом випадках обов'язкових постанов та їх розробка у всіх інших необхідних випадках, визначення зон, заборонених для в'їзду «соціально-небезпечному елементу»; регулювання практики виконавчих комітетів та інших органів влади щодо накладення адміністративних стягнень; керівництво заходами з ліквідації природних лих; спостереження за втіленням у життя погодженої з НКЮ виправно-трудової політики та керівництво пенітенціарною системою; здійснення адміністративного нагляду за вирішенням справ у сфері комунального господарства; реєстрація та затвердження статутів товариств і спілок, що не мали на меті отримання прибутку, а також нагляд за їх діяльністю; керівництво втіленням у життя законодавства про відокремлення церкви від держави; надання дозволів організаціям для проведення ними з'їздів та нарад всеукраїнського масштабу [2, арк. 116].

Крім перелічених функцій НКВС також мав спостерігати за точним виконанням закону щодо перебування в Україні осіб з іноземним громадянством, контролювати їх виїзд за кордон та в'їзд до республіки,

реєстрацію іноземців, визнання іноземцями осіб, які клопоталися про отримання зазначеного статусу, а також надавати дозволи про прийняття іноземців в українське громадянство та їх оптацію.

Наркомат зобов'язувався здійснювати загальне керівництво евакуацією та реєстрацією полонених, біженців, а також пересуванням емігрантів та іммігрантів; справою записів актів громадянського стану; виконанням мобілізаційного плану з евакуації установ, населення та майна у разі початку військових дій.

НКВС мав здійснювати адміністративний нагляд за спеціальними видами торгівлі та керувати видачею дозволів на неї; сприяти органам НКВТ у нагляді за виконанням законів і правил у торговельній сфері.

Також наркомат через Центральну адміністративно-територіальну комісію володів правом надавати пропозиції про зміну існуючого адміністративного поділу та облікувати затвержені у законодавчому порядку зміни до адміністративно-територіального поділу; у разі потреби пропонувати в установленому законом порядку перейменувати населені пункти та надавати їм статусу сільських або міських поселень [2, арк. 117].

Відповідно до завдань, що покладалися на наркомат, встановлювалася його організаційна структура [213, с. 59]. На чолі НКВС перебував народний комісар внутрішніх справ при якому діяла Колегія [2, арк. 118]. До складу центрального апарату НКВС входили Адміністративний відділ, Відділ міліції та розшуку, Виправно-трудова комісія, Інспекція у справах комунального господарства та Управління справами. Крім того, при наркоматі діяли три постійні міжвідомчі органи: Особлива комісія з адміністративного виселення, Центральна міжвідомча комісія у справах товариств і спілок, Особлива рада у справах комунального господарства. Самостійного технічного апарату вони не мали і користувалися для здійснення своїх функцій апаратом НКВС [213, с. 59].

Адміністративний відділ складався з відділення адміністративного контролю та нагляду, секретаріату, міжвідомчої комісії у справах товариств і спілок та особливої комісії з адміністративної висилки; іноземного відділення

та евакуаційного столу, ЗАГСу, відділення з відокремленням церкви від держави; інформаційно-статистичного відділення; адміністративно-територіального бюро з картографічною частиною [2, арк. 120].

Керівник Адміністративного відділу керував роботою відділу та особисто відповідав за неї. Секретар відділу наглядав за роботою технічного персоналу та облікував її, отримував і розподіляв між підвідділами кореспонденцію, наглядав за своєчасним виконанням розпоряджень і завдань керівника відділу, вів протоколи засідань міжвідомчої комісії у справах товариств і спілок, розглядав статuti товариств, які надходили до НКВС з метою реєстрації, збирав та готував необхідні для цього матеріали і довідки [2, арк. 172].

Адміністративний відділ мав координувати заходи усіх органів влади у справі застосування адміністративних стягнень, регулювати практики місцевих виконавчих комітетів у справі видання обов'язкових постанов, а також спостерігати за правильністю та законністю накладення адміністративних стягнень за їх порушення; сприяти органам НКФ у правильній розробці місцевого податкового законодавства, а також у боротьбі з незаконним оподаткуванням населення; спостерігати за порядком скликання з'їздів та нарад всеукраїнського характеру, а також керувати видачею дозволів на влаштуванням видовищ, зборів, розваг, ходів, маніфестацій; здійснювати координацію адміністративного нагляду за певними видами торгівлі; керувати діяльністю місцевих органів НКВС у сфері надання права користування печатками та штампами, а також контролювати їх виготовлення; опікуватися організацію ліквідації стихійних лих і проведенням мобілізаційного плану евакуації установ, населення, майна у разі початку військових дій; у разі потреби виконувати призначені вищими органами влади реквізиції майна приватних осіб; керувати роботою місцевих органів НКВС з іноземцями, зокрема в питаннях виходу з радянського громадянства, виїзду за кордон та в'їзду в Україну, пересування емігрантів та іммігрантів, репатріації військовополонених та інтернованих осіб тощо; забезпечувати технічне обслуговування міжвідомчої комісії у справах товариств і спілок та особливої

комісії з адміністративної висилки; спрямовувати діяльність місцевих органів НКВС у сфері втілення в життя законодавства з відокремлення церкви від держави; здійснювати адміністративне керівництво справами записів актів громадянського стану; спостерігати за правильністю здійснених місцевим апаратом НКВС змін в адміністративно-територіальному поділі; вносити у визначеному порядку питання про зміну існуючого адміністративно-територіального поділу, а також облікувати затверджені ВУЦВК зміни у зазначеній сфері; контролювати виконання картографічних робіт і забезпечувати друк адміністративних карт; виконувати інформаційно-статистичну роботу наркомату [2, арк. 119-120].

Статистична частина, яка входила до складу інформаційно-статистичного підвідділу адміністративного відділу НКВС, охоплювала увесь обсяг статистичної роботи наркомату в сфері опрацювання відомостей, які надходили від його місцевих органів.

Статистична частина в сфері адміністративної статистики облікувала діяльність товариств і спілок, роботу іноземних підвідділів губернських адміністративних відділів, ЗАГСів, адміністративні стягнення, що накладалися адміністративними відділами, соціальний стан оштрафованих осіб, різні види робіт, що перебували у сфері компетенції відділення відокремлення церкви від держави та міжвідомчої комісії у справах товариств і спілок, роботу губернських адміністративних відділів у площині нагляду за торгівлею і видачею дозволів на спеціальні види торгівлі; у сфері статистики місць позбавлення волі – облік руху ув'язнених, неповнолітніх ув'язнених, праці ув'язнених, грамотності та культурно-просвітницької роботи у середовищі ув'язнених, хворих ув'язнених, соціального становища ув'язнених; у сфері роботи правоохоронних органів – опрацювання збірних матеріалів, які стосувалися діяльності Відділу міліції і розшуку [2, арк. 197].

До складу Виправно-трудоного відділу входило загальне відділення, адміністративно-пенітенціарна інспекція; виробничо-господарська інспекція [2, арк. 122].

Виправно-трудоий відділ, за погодженням з НКЮ, займався розробкою питань пенітенціарної політики та режиму у місцях позбавлення волі; управлінням місцями позбавлення волі загальнодержавного значення та тими, які перебували у безпосередньому підпорядкуванні виправно-трудоого відділу; керівництвом місцевими виправно-трудоими органами та плановим розподілом ув'язнених серед місць позбавлення волі, розробкою планів їх територіального місцезнаходження; реорганізацією старих та створенням нових місць позбавлення волі, контролем за виконанням законів та заходів у галузі виправно-трудоого системи; розробкою видів примусових робіт і їх організації як для осіб, що були позбавлені свободи в судовому порядку, так і для засуджених до покарання без позбавлення волі; організації трудових сільськогосподарських колоній та підприємств; керівництвом діяльністю розподільчих та спостережних комісій, а також бюро примусових робіт; підбором кадрового складу, як для місць позбавлення волі, так і губернських інспекцій, а також переміщенням, призначенням та звільненням, у передбаченому порядку випадках, працівників цих установ; керівництвом діяльністю конвойних частин у сфері виконання ними оперативних завдань; сприянням органам НКОЗ у справі здійснення лікарсько-санітарного нагляду та надання медичної допомоги у місцях позбавлення волі; складанням та проведенням кошторисів у місцях позбавлення волі, що перебували на державному забезпеченні, та спостереженням за складанням і виконанням кошторисів у місцях позбавлення волі, що утримувалися за рахунок місцевого бюджету; розробкою, за згодою із зацікавленими відомствами та установами, норм усіх видів забезпечення, як для ув'язнених, так і для службовців у місцях позбавлення волі; керівництвом, за згодою з органами НКО, культурно-освітньою та політичною роботою у місцях позбавлення волі та справою шкільної, позашкільної й професійної освіти серед ув'язнених.

Відділ міліції та розшуку координував організацію та керівництво міліційною та кримінально-розшуковою справою, інспектував та контролював органи міліції та розшуку, займався їх укомплектуванням. На Відділ міліції та

розшуку покладалася охорона правопорядку та суспільної безпеки; захист населення республіки від «суспільно-небезпечного елемента»; здійснення нагляду за дотриманням правил загальних та спеціальних видів торгівлі та видачею дозволів на придбання мисливської зброї; сприяння органам радянської влади щодо примусового втілення у життя їх заходів; спостереження за виконанням громадянами, установами та організаціями законів та розпоряджень радянської влади [2, арк. 120-122].

Важливим завданням Інспекції у справах комунального господарства стало своєчасне інформування місцевих комунальних органів про події та постанови, які прямо або опосередковано стосувалися їх компетентностей. З цією метою була створена посада інспектора-інформатора, який мав займатися збором та поширенням відповідних інформаційних матеріалів, у тому числі закордонного походження [4, арк. 59].

До складу Управління справами НКВС входили загальна канцелярія разом із таємно-шифрувальним столом, фінансово-кошторисна частина, юридична та господарська частини. До повноважень Управління справами належало керівництво діловодством НКВС, складання кошторису наркомату (як центрального, так і місцевого апарату), розасигнування кредитів та облік виконаного кошторису, облік коштів, які надходили до органів НКВС та формування фінансової звітності, юридичне обслуговування наркомату та супроводження його судових справ, обслуговування господарських потреб НКВС [2, арк. 124-125].

Тож, під час реорганізації НКВС 1924 р. управління наркомату були перетворені у відділи, а їх документообіг був об'єднаний у спільній канцелярії управління справами [5, арк. 2]. Слід зазначити, що ще 7 липня 1924 р. на засіданні Колегії НКВС, яке було скликане з метою запровадження єдиної моделі звітування, її члени ухвалили рішення покласти виконання функцій з надання інформаційно-статистичної та фінансової звітності усіх відділів НКВС на управління справами наркомату. Також члени зібрання домовилися, що всі накази, призначення та розпорядження окремих відділів НКВС надалі мають

надходити до місцевих органів наркомату за підписом народного комісара або його заступника. Проте це не стосувалося наказів і розпоряджень таємного та оперативного характеру Відділу міліції і розшуку, які мали видаватися за підписом його керівника [2, арк. 133].

На реорганізований НКВС в адміністративній сфері було покладено функції, що згодом, у процесі зміцнення системи радянських органів управління і контролю, звузилися до здійснення загального нагляду чи технічного забезпечення певного виду діяльності. Адміністративні функції, що виконував НКВС після його реорганізації, не надавали політичного змісту діяльності наркомату та значно звужували його вплив в галузі адміністративного управління. Зміст діяльності НКВС і його місцевих органів наповнювало здійснення керівництва міліцією республіки, виправно-трудовою політикою та комунальним господарством [213, с. 60].

В Україні періодично відбували з'їзди державних службовців, які були причетні до діяльності НКВС та його місцевих органів. Так, 3-7 червня 1924 р. відбулася VI Всеукраїнська нарада керівників губернських адміністративних відділів і керівників губернських управлінь міліції і розшуку, де було розглянуто питання врегулювання видання обов'язкових постанов щодо адміністративних стягнень; проблема кредитування НКВС тощо [18, арк. 89 зв.].

Загалом станом на 24 червня 1925 р. в центральному апараті НКВС нараховувалося 218 посад, а в окружних адміністративних відділах –1669 [16, арк. 186].

У руслі державної політики, радянська влада здійснювала кроки у напрямку українізації апарату НКВС. 1 вересня 1923 р. було вжито заходів щодо влаштування короткострокових курсів (тривалістю 144 години) з вивчення української мови. Протягом жовтня 1923 р. – вересня 1924 р. до їх вивчення долучилося 125 осіб, переважно з кола технічного персоналу. Проте під час іспиту з'ясувалося, що з них лише 55 співробітників більш-менш досконало опанували основи мови, решту ж довелося навчати повторно.

Станом на 1 жовтня 1924 р. україномовне діловодство належним чином функціонувало лише в Адміністративному відділі. Що стосувалося інших відділів НКВС, то в них діловодство велося як українською, так і російською мовами, а у Відділі міліції та розшуку взагалі лише російською [5, арк. 25]. На засіданні Колегії НКВС 15 червня 1925 р. було ухвалено рішення терміново українізувати апарат наркомату. Завершитися процес українізації діловодства мав 1 січня 1926 р., тоді як листування українською мовою мало бути запроваджено негайно. Протоколи нарад та засідань наркомату мали вестися українською мовою з першого дня оприлюднення постанови. Усі співробітники повинні були терміново оволодіти українською мовою не пізніше 1 січня 1926 р. Прийом на службу співробітників, які нею не володіли, припинявся. Російськомовним залишалось листування з союзними республіками, організаціями та установами національних меншин, а також проєкти постанов, що пропонувалися до розгляду керівникам та колегіям вищих органів державної влади [59, с. 26].

НКВС на початку кожного бюджетного року розробляв поквартальний план роботи відділів свого центрального апарату.

Згідно операційного плану НКВС на 1925 – 1926 бюджетний рік на Адміністративний відділ поклалися завдання щодо видання інструкції про адміністративну роботу низових адміністративних органів; розробки та друку довідника щодо видання обов'язкових постанов і накладення адміністративних стягнень за їх порушення разом із типовими формами обов'язкових постанов; інспекторського обстеження 10 окружних адміністративних відділів; здійснення 28 викликів завідувачів місцевих адміністративних відділів з метою оприлюднення звітних доповідей у присутності членів Колегії НКВС; розробки інструкції про взаємини адміністративних відділів районних виконавчих комітетів із районними органами міліції [8, арк. 25]. Також Адміністративний відділ НКВС мав розробити інструкцію про видачу дозволів на торгівлю мисливською зброєю; вдатися до заходів, які б урегулювали адміністративні стягнення в напрямку збільшення випадків застосування примусових робіт за

рахунок зменшення випадків накладання штрафів; здійснити підготовку щодо скликання всеукраїнської наради адміністративних працівників; у зв'язку з виданням Адміністративного кодексу здійснити перегляд діючих інструкцій з адміністративної роботи, внести в них деяких корективи і замінити новими [8, арк. 26].

У відповідності до цього ж операційного плану Відділ міліції та розшуку мав регламентувати посадові обов'язки співробітників міліції та карного розшуку шляхом перегляду Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР 1920 р.; продовжити удосконалення кінної міліції, здійснити точне визначення переліку її обов'язків як спеціальної частини регулярної міліції; вжити заходів щодо досягнення максимального прилаштування місцевих органів міліції і розшуку до планової організаційно-контрольної діяльності, а також спростити діловодство в органах міліції і розшуку за рахунок використання карткової системи; визначити основні форми відбування служби промисловою міліцією з охорони промислових і господарських підприємств, а також остаточно унормувати її організацію, зокрема шляхом врегулювання питання щодо витрат промисловою міліцією коштів за посередництва НКФ; поглибити діяльність органів міліції і розшуку у сфері ліквідації бандитизму на селі, боротьби з конокрадством, самогоноварінням та іншими видами злочинності, а також порушеннями обов'язкових постанов в містах і сільській місцевості; прилаштувати Відділ міліції та розшуку до активної роботи з бандитизмом, фальшивомонетництвом та іншими видами злочинності в тих випадках коли б операції виходили за межі одного округу й охоплювали б райони кількох окружних апаратів міліції та розшуку; вдатися до дій з повної ліквідації безграмотності серед молодшого особового складу міліції шляхом його залучення до спеціальних навчальних команд; підвищити бойову готовність та покращити кваліфікацію командного й адміністративного складу органів міліції і розшуку; врегулювати норми платні співробітників органів міліції і розшуку; удосконалити та спростити стрийовий одяг; здійснити переозброєння, а саме гвинтівки замінити карабінами єдиного зразка, а також забезпечити

міліціонерів револьверами єдиної системи; видати посібники, які б містили опис наукових методів боротьби з кримінальною злочинністю; встановити регулярну систему реєстрації злочинців, що перебували в БУПРах та інших місцях позбавлення волі, а також втілити в життя систему дактилоскопічної реєстрації в районних органах міліції і карного розшуку; на законодавчому рівні визначити правила розшуку осіб, які звинувачувалися у вчиненні злочинів і регламентувати порядок дактилоскопічної реєстрації затриманих [8, арк. 29-30].

Упродовж 1925 – 1926 бюджетного року по лінії діяльності Виправно-трудоного відділу НКВС планував видати обіжник «Про заходи боротьби з втечами», розробити положення про реформаторіуми; на законодавчому рівні прийняти положення щодо забезпечення родин співробітників пенітенціарних установ, які загинули під час виконання службових обов'язків, а також нагородження осіб, які відзначилися сумлінним виконанням покладених на них завдань; завершити редагування проєкту Виправно-трудоного кодексу; переглянути усі видані обіжники і розпорядження в галузі виправно-трудоної справи та відмінити ті з них, які втратили значення, а також доповнити новими; вжиття заходів щодо оздоровлення особового складу виправно-трудоного установ; видання спільного з НКЮ обіжника та інструкції про відносини виправно-трудоного органів із прокуратурою [8, арк. 31].

До переліку завдань виробничої інспекції Виправно-трудоного відділу НКВС на 1925 – 1926 бюджетний рік увійшли: створення на території БУПРів підприємств фабрично-заводського характеру; залучення праці ув'язнених для забезпечення виробничих процесів на промислових підприємствах; реорганізація та модернізація майстерень в БУПРах і збільшення їх кількості; забезпечення збуту продукції всіх підприємств виправно-трудоного установ; здійснення обліку майна підприємств і майстерень виправно-трудоного установ; встановлення єдиної форми звітності у виробничих частинах [8, арк. 32].

Постановою ВУЦВК та РНК від 23 липня 1926 р. Відділ міліції та розшуку НКВС було реорганізовано у Головне управління міліції та карного розшуку. Воно складалося із трьох відділів: міліції, карного розшуку та політінспекції.

Подібна трансформація не стільки спрощувала управління апаратом, скільки створювала видимість автономії відділу [95, с. 97].

Протягом 1926 р. активно розроблялося нове Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР. Потрібно визнати, що діюче на той час Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР від 14 вересня 1920 р. за кілька років значно застаріло і потребувало негайної заміни.

Оскільки органи міліції та розшуку були єдиним воєнізованим апаратом, влада усвідомлювала потребу збереження спільного основного положення про них, тим більше, що на той час виникла гостра потреба у врегулюванні питань про ступінь поширення на працівників міліції та розшуку Кодексу законів про працю, а також про взаємодію органів міліції і розшуку з профспілкою. Для того, щоб краще проілюструвати потребу негайного прийняття нового Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР, досить зазначити, що конфлікти між профспілкою й адміністрацією органів міліції та розшуку вирішувалися в судовому порядку.

Під час розробки Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР головним управлінням міліції та розшуку НКВС передбачалося у повній відповідності до постанов II Всеукраїнської адміністративної наради взяти до уваги такі тези: визнання міліції та розшуку воєнізованими органами зі всіма наслідками, що звідси випливали; узаконення вилучень із Кодексу законів про працю положень щодо строкових працівників міліції та активних працівників розшуку; залишення працівників міліції та розшуку у складі професійної спілки на засадах, установлених для співробітників ДПУ. З метою встановлення більш точних функцій органів міліції та розшуку, існувала необхідність у врегулюванні їх взаємовідносин з адміністративними відділами, із судовими органами, зокрема з прокуратурою, органами ДПУ, НКФ та конвойною вартою [63, с. 21-22].

У жовтні 1926 р. було обговорено постанову ВУЦВК та РНК УСРР щодо Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР, якою скасовувалася низка попередніх постанов РНК. Згідно нового положення міліцію було визначено як

виконавчий і оперативний щодо охорони внутрішнього порядку та безпеки орган центральної та місцевої влади, який перебував у підпорядкуванні НКВС та складався з надвірної міліції, промислової міліції та карного розшуку [141, с. 200].

Згідно нового Положення про робітничо-селянську міліцію УСРР на міліцію покладалися обов'язки: з охорони «революційного порядку», суспільної безпеки та спокою, а також захисту населення від соціально небезпечних елементів; спостереження за виконанням громадянами, установами та організаціями законів та обов'язкових постанов; виконання постанов про адміністративні стягнення, що накладалися за невиконання обов'язкових постанов; надання допомоги органам влади під час виконання ними своїх службових повноважень у випадках, що потребували вжиття примусових заходів; провадження дізнань у порядку, передбаченому Кримінально-процесуальним кодексом УСРР (обшуки, виїмки, арешти, опитування та ін.), а також виконання інших доручень органів суду, слідства та прокуратури у випадках та порядку, передбачених законодавством; реєстрація, дактилоскопування та фотографування соціально-небезпечних елементів; боротьба із соціальним паразитизмом (жебрацтвом, бродяжництвом тощо); забезпечення населенню особистої безпеки; видача громадянам посвідчень особи, а також їх прописка [52, с. 4].

Особовий склад міліції комплектувався шляхом прийому на службу осіб, які згідно Конституції УСРР мали право вибору до рад.

Особи, які влаштувалися на службу до міліції, вважалися такими, що перебували на державній службі, а тому не могли займати посади за наймом у державних установах та підприємствах інших відомств, у громадських, кооперативних організаціях, а також у приватних установах та підприємствах.

Працівники міліції за своїм службовим становищем та видом діяльності формували стройовий активно-розшуковий, політичний та адміністративно-нестройовий склад.

До стройового складу належали особи, які обіймали посади керівника міліції та карного розшуку, помічника керівника міліції та карного розшуку, керівника Всеукраїнської школи командного складу міліції та карного розшуку, керівника головного управління міліції та карного розшуку, керівника окружної міліції, керівника міліції Харкова, Одеси, Києва та Катеринослава, помічника керівника Головного управління міліції та карного розшуку, помічника керівника окружної міліції, інспектора Головного управління міліції та карного розшуку, командира батальйону Всеукраїнської школи командного складу міліції та карного розшуку, керівника навчальної частини Всеукраїнської школи командного складу міліції та карного розшуку, помічника керівника міліції міст Харкова, Одеси, Києва та Катеринослава, керівника міськрайонної міліції, керівника окружного району міліції, помічника керівника міськрайонної міліції, інспектора окружної міліції, інспектора міської міліції, керівника активно-розшукової частини, керівника агентурно-розшукового відділення, завідувача агентурно-розшукового столу, командира роти Всеукраїнської школи командного складу міліції та карного розшуку, ад'ютанта Всеукраїнської школи командного складу міліції та карного розшуку, керівника окружного кінного резерву, районного наглядача, керівника відділення служби та підготовки міського управління міліції та карного розшуку, молодших та старших міліціонерів, курсантів Всеукраїнської школи командного складу міліції та кримінального розшуку [52, с. 5].

До активно-розшукового складу міліції належали особи, які обіймали посади інспектора карного розшуку, уповноваженого з розвідки або з інформування, помічника уповноваженого з розвідки або з інформування, агента карного розшуку, завідувача розплідника собак-шукачів, інструктора-дресирувальника собак-шукачів і провідника собак-шукачів.

До політичного складу міліції належали особи, які обіймали посади помічника керівника міліції та карного розшуку з політичної частини, районного організатора з політичної частини, секретаря політичної частини Всеукраїнської школи командного складу міліції та карного розшуку,

інструктора політичної частини Всеукраїнської школи командного складу міліції та карного розшуку.

Особи, які вступали на службу до органів міліції, повинні були мати не менше 21 року, відповідати за станом здоров'я вимогам, що встановлювалися правилами для призначення на службу в органи міліції, відповідати за своєю освітою вимогам програми єдиної трудової школи (семирічки) не нижче першого концентру.

Призначення на посади в органах міліції відбувалося за певним порядком. Помічники керівника Головного управління міліції та карного розшуку призначалися народним комісаром внутрішніх справ за поданням керівника Головного управління міліції та карного розшуку. Керівники підвідділів Головного управління міліції та карного розшуку, їх помічники, інспектори та інші посадові особи Головного управління міліції та карного розшуку призначалися керівником Головного управління міліції та карного розшуку. Керівники окружної міліції призначалися окружними виконавчими комітетами та затверджувалися на посаді керівником Головного управління міліції та карного розшуку. Керівники Всеукраїнської школи командного складу міліції та карного розшуку призначалися керівником Головного управління міліції та карного розшуку і затверджувалися народним комісаром внутрішніх справ. Помічники керівників окружної міліції та керівники міліції міст призначалися керівником Головного управління міліції та карного розшуку за поданням очільників окружної міліції. Керівники районної міліції призначалися керівниками окружної міліції за погодженням з районними виконавчими комітетами та затверджувалися президіями окружних виконавчих комітетів. Керівники міськрайонної міліції призначалися керівниками окружної міліції за поданням керівників міської міліції. Інші працівники міліції призначалися на посади виключно згідно розпоряджень відповідних керівників міліції.

Особи, які належали до категорій стройового, активно-розшукового та політичного складу міліції, мали прослужити не менше одного року, в чому письмово зобов'язувалися згідно встановленої форми. Після закінчення річного

терміну служби особи, які виявляли бажання продовжити службу, мали поновити зобов'язання.

Особи, які були призначені на посади в органах міліції, не мали права припинити виконання своїх обов'язків до власного звільнення із служби.

За самовільне залишення служби на понад шість діб працівники міліції підлягали кримінальній відповідальності [52, с. 6-7].

У лютому 1927 р. низка членів уряду УСРР порушила питання про потребу внесення деяких коректив до чинного Положення про НКВС з метою повернення наркомату організаційних функцій, які було вилучено у 1923 – 1924 рр.

За дорученням уряду керівництво НКВС вирішило узагальнити трирічний досвід власної діяльності з тим, щоб визначити заходи, які б виправили наслідки реорганізації наркомату в 1923 – 1924 рр. Для цього НКВС скликав III Всеукраїнський з'їзд адміністративних працівників, що відбувся 1-4 червня 1927 р. в Харкові. З'їзд прийняв резолюцію про реорганізацію НКВС в адміністративно-політичний орган.

Як наслідок, ВУЦВК незабаром видав постанову «Про передачу виборчих функцій з апарату ВУЦВК в апарат НКВС», згідно якої проведення виборів покладалося на місцеві органи НКВС [213, с. 61].

Наприкінці 1927 р. була змінена структура НКВС і визначені його компетенції відповідно до нових завдань, що покладалися на наркомат. НКВС мав виконувати такі функції: керувати виборами до рад та здійснювати контроль за правильною реалізацією директивних настанов органів верховної влади та центральної виборчої комісії; розробляти законопроекти та постанови, які належали до організаційно-адміністративної діяльності рад та виконавчих комітетів; вирішувати питання, які торкалися адміністративно-територіального поділу УСРР; регулювати адміністративні заходи підлеглих йому місцевих органів влади; здійснювати заходи по боротьбі з кримінальною злочинністю; керувати виправно-трудовами установами й органами комунального господарства на території України. Крім того НКВС керував заходами з

ліквідації стихійних лих, здійснював адміністративний нагляд за спеціальними видами торгівлі, реєстрував товариства та спілки, що не мали на меті здобуття зиску, а також здійснював нагляд за їх діяльністю [213, с. 62].

Таким чином, НКВС не лише поновив свої попередні повноваження, а й отримав нові. Проте внаслідок зосередження в апараті НКВС функцій контролю над низкою важливих сфер, рівень результативності діяльності наркомату понизився.

З набуттям НКВС нових функцій, певних змін зазнала і будова його центрального апарату. Народний комісар внутрішніх справ у своїй діяльності безпосередньо спирався на свого заступника та чотирьох членів Колегії. Наркомат складався з Адміністративно-організаційного управління, Головного управління міліції та розшуку, Управління виправно-трудова установ, Відділу комунального господарства.

Адміністративно-організаційне управління, яке було створено замість Адміністративного відділу, включало два відділи – адміністративний та організаційний. До складу останнього входили два підвідділи – організаційний та інформаційно-статистичний, а також секретаріат адміністративно-територіальної комісії. Адміністративний відділ складався з 5 інспектур: адміністративного регулювання, в іноземних справах, запису актів громадянського стану (ЗАГС), культів та мобілізаційного бюро. Він здійснював керівництво роботою місцевих адміністративних відділів та мобілізаційною роботою НКВС.

На НКВС покладалося адміністративне, оперативне та політичне керівництво органами міліції та розшуку на території України, яким займалось Головне управління міліції та розшуку. Наркомат також виконував функції з перевиховання злочинців. Це завдання покладалося на Управління виправно-трудова установ [213, с. 63]. Воно складалося з адміністративно-пенітенціарної, виробничої, фінансової, господарської та культурно-просвітницької інспекцій, а також конвойної сторожі [193, с. 183].

Керівництво господарсько-побутовою політикою в Україні здійснював відділ комунального господарства.

Секретаріат був одним з найважливіших елементів структури НКВС, адже виконував контролюючі функції. До складу Секретаріату НКВС належали: секретаріат колегії, загальна канцелярія, таємно-шифрувальна частина. Секретаріат займався розробкою планів роботи НКВС, обліком особового складу наркомату, розробкою загальних для всього апарату НКВС питань, формуванням загальних звітів, слідкував за виконанням відділами та місцевими органами НКВС покладених на них завдань.

У складі свого центрального апарату НКВС мав допоміжні підрозділи. Юридичне бюро НКВС надавало співробітникам наркомату юридичну консультацію, захищало НКВС та його місцеві органи в судових установах. Фінансово-господарський відділ обслуговував НКВС у справах фінансового й господарського характеру, надавав консультації стосовно формування бюджету.

Крім названих структурних підрозділів, до НКВС входили: Центральна міжурядова комісія в справах товариств та спілок, що не мали на меті здобуття зисків; Вищий технічно-будівельний комітет; Центральна міжурядова комісія в справах боротьби з пожежами.

Як бачимо, структура НКВС вирізнялася значною громіздкістю. Скупчення в одному органі управління керівництва такими різними галузями як охорона громадського порядку та комунальне господарство не могло не призвести в подальшому до децентралізації окремих структурних підрозділів наркомату.

Наприкінці 1920-х рр. структура НКВС досі не розглядалася владою як остаточно визначена. Факт наявності в ній підрозділів з надто специфічними функціями вимагав створення самостійних спеціалізованих органів державного управління. Крім того, через недосконалість державного апарату УСРР виникали непорозуміння між структурними підрозділами НКВС та іншими органами, зокрема ДПУ [213, с. 63-65].

Виходячи з цього, 9 лютого 1930 р. на засіданні Колегії НКВС було розглянуто питання про реорганізацію НКВС. Колегія прийняла резолюцію про доцільність виокремлення Головного управління міліції та карного розшуку в самостійне управління при ДПУ, проголосила необхідність передачі місць позбавлення волі НКЮ, а також висловила думку щодо потреби створення на основі Відділу комунального господарства окремого наркомату.

Таким чином, всі основні ланки системи органів НКВС продемонстрували тенденцію до децентралізації, передачі власних функцій іншим відомствам. Відсутність об'єднуючих засад засвідчувала різноплановість напрямів діяльності наркомату: разом з підрозділами, покликаними забезпечувати громадський порядок і безпеку, боротися зі злочинністю, в НКВС зберігалися ланки, які займалися місцевим господарством, загальноорганізаційними питаннями, виконували функції обліку, контролю тощо [213, с. 66].

28 грудня 1930 р. ВУЦВК і РНК на підставі загальносоюзного акту про ліквідацію НКВС союзних і автономних республік, прийняли постанову «Про ліквідацію НКВС УСРР». Відповідно до цього документу, при РНК створювалось Головне управління комунального господарства на яке покладались всі функції ліквідованого НКВС з керівництва комунальним господарством. Місцеві апарати НКВС – адміністративні відділи (управління) – реорганізовувались в управління міліції та карного розшуку, які діяли на правах відділів виконавчих комітетів відповідних рад. Функції ліквідованого НКВС з питань радянського будівництва покладались на сектор радянського будівництва при президії ВУЦВК. Пенітенціарною системою розпочав опікуватися НКЮ.

Серед причин, що призвели до ліквідації НКВС в кінці 1930 р. можна назвати наступні: широкий спектр повноважень НКВС не відповідав сталінській концепції формування централізованої галузевої системи управління СРСР [213, с. 67]; структурні зміни, які відбувалися всередині наркомату, переобтяжували його апарат, ускладнювали виконання покладених на нього функцій та зносили з місцевими органами; потреба підпорядкування

силових важелів управління суспільством у межах єдиного органу, що обумовлювалося тоталітарним характером радянської держави.

Таким чином, існування в Україні НКВС супроводжувалося пошуком шляхів удосконалення його структури та функцій. Проте трансформації в економічному і соціально-політичному житті країни, що були ініційовані більшовицьким режимом, не сприяли організаційному закріпленню будови та визначенню важелів функціонування окремих структурних підрозділів наркомату. Надання їм широких повноважень лише посилювало тенденції щодо перегляду завдань НКВС, а згодом і ліквідації наркомату з подальшим делегуванням його функцій окремим, більш спеціалізованим, апаратам державного управління. Варто пам'ятати, що розформування республіканського НКВС було пов'язане ще й з утвердженням в СРСР на рубежі 20 – 30-х рр. ХХ ст. одноосібної диктатури Й. Сталіна, доволі централізованої системи державного управління тоталітарного спрямування.

2.3. Діяльність місцевих адміністративних органів НКВС

Напередні проведення адміністративно-територіальної реформи 1925 р. місцевими органами НКВС були губернські та окружні адміністративні управління. Їх апарат спрощено повторював структуру наркомату. В районах НКВС проводив свої заходи за посередництва члена районного виконавчого комітету, який керував адміністративною роботою. В сільській місцевості – через сільські ради та сільських виконавців [213, с. 59; 11].

Ліквідація влітку 1925 р. губерній, як проміжної ланки в системі управління, і збільшення у зв'язку з цим обсягів роботи органів державної влади на центральному та окружному рівнях – порушили перед НКВС питання про обрання найбільш вдалого варіанту прилаштування власного апарату до нових умов роботи. У зв'язку з цим, окрім розробки докладних схем та інструкцій, що передбачали детальний порядок переходу до трьохступеневої

системи управління, НКВС переглянув існуючі основні положення про адміністративні органи та головні особливості адміністративної роботи.

Таким чином, були переглянуті та уточнені положення про НКВС, адміністративні відділи окружних виконавчих комітетів, районні виконавчі комітети, сільські та міські ради (в частині, що стосувалася адміністративної роботи); про міжвідомчу комісію у справах товариств і спілок, міжвідомчі комісії боротьби з пожежами, санітарно-технічні ради (у контексті узгодження їх роботи із загальноадміністративною).

Розроблені НКВС та затверджені РНК значно скорочені штати окружних адміністративних відділів відрізнялися від попередніх, по-перше, тим, що їх було розбито на групи та підгрупи, зважаючи на особливості того чи іншого типу округів, а по-друге, – у них було запроваджено інспекторський апарат, який мав забезпечити округам тісний керівний зв'язок із периферією.

Що стосується побудови окружних адміністративних відділів, то НКВС зберіг їх колишню структуру, яка цілком виправдала себе на практиці. Відповідно до вимог нових умов роботи до апарату були включені лише секретаріат міжвідомчої комісії у справах товариств і спілок та іноземне відділення.

Під час перегляду положень про районні виконавчі комітети, сільські та міські ради, НКВС наполягав на збереженні їх функцій та прав у сфері адміністративної роботи за умови усунення низки проблем, які вдалося помітити на практиці. Зокрема, НКВС вважав за необхідне визначити вичерпний перелік обов'язків низового радянського апарату в сфері адміністративної роботи, уточнити перелік питань, з приводу яких районні виконавчі комітети мали б змогу видавати обов'язкові постанови та узгодити порядок накладення районними виконавчими комітетами адміністративних стягнень за порушення їх обов'язкових постанов, створити виконавчі органи міських рад великих промислових центрів та надати їм право видання на території їхніх міст обов'язкових постанов тощо.

Окрім цього, НКВС розробив нові штати для адміністративних відділень районних виконавчих комітетів. Також було порушено питання про створення при районних виконавчих комітетах бюро примусових робіт та періодичних районних адміністративних нарад у складі члена районного виконавчого комітету, завідувача адміністративного відділу, голови сільської чи селищної ради районного центру, керівника районної міліції та, у разі потреби, представників інших зацікавлених відділів районного виконавчого комітету із залученням представників громадських організацій села. До завдань такої наради мало входити попереднє опрацювання проєктів обов'язкових постанов та, загалом, обговорення питань адміністративної діяльності (накладення адміністративних стягнень, боротьба із самогоноварінням тощо) [67, с. 3-4].

Тож, наслідки адміністративно-територіальної реформи середини 1920-х рр. передбачали ліквідацію губернських адміністративних відділів, зміцнення окружних адміністративних відділів і створення районних апартів адміністративних відділень.

Злагодженій діяльності низового апарату НКВС в середині 1920-х рр. заважала наявність структурної неузгодженості, що була пов'язана, зокрема, з наслідками реорганізації наркомату восени 1924 р. В цей час у Маріупольському та Луганському округах апарати адміністративних відділів потребували корегування – в першому випадку адміністративний відділ співіснував з міліцією, а в іншому – взагалі не був виокремлений в самостійний орган [1, арк. 40]. Ще навіть у 1925 р. в структурному плані Ніжинський окружний адміністративний відділ формально не був самостійною одиницею, оскільки вважався частиною секретаріату окружного виконавчого комітету [72, с. 22].

Досить часто кадровий склад окружних адміністративних відділів кількісно не відповідав обсягам роботи. Окружні адміністративні відділи часто не могли сформувати штат працівників, оскільки не вдавалося швидко підібрати осіб належної кваліфікації. Так, у Зінов'ївському окружному адміністративному відділі ще в 1924 р. сім посад залишалися вакантними: не

вистачало інспектора у справах культів, інспектора з адміністративної роботи, реєстратора, діловода виправно-трудової інспекції, друкарки, експедитора і кур'єра. Службовці змушені були виконувати подвійне навантаження, перебуваючи одразу на двох посадах. Наприклад, в Полтавському окружному адміністративному відділі секретар міжвідомчої комісії у справах товариств і спілок одночасно виконував функції інспектора у справах культів [1, арк. 48].

Варто відзначити, що організація інформаційно-статистичної звітності в адміністративних відділах зосереджувалася в одних руках. Саме тому стан звітності в деяких округах був доволі незадовільним (до того ж технічні працівники районних виконавчих комітетів часто відзначалися слабким рівнем підготовки) [75, с. 21]. Відсутність у штаті адміністративного відділу Криворізького окружного виконавчого комітету інформатора-статистика, а на районному рівні спеціальних діловодів у сфері адміністративної роботи, позначалася на якості інформаційно-статистичної звітності, яка надходила до окружного адміністративного відділу із значним запізненням та не висвітлювала в окружному масштабі увесь обсяг виконаної адміністративної роботи [73, с. 47-48].

Усупереч тому, що керівники окружних адміністративних відділів мали бути членами президій виконавчих комітетів, і не більше [75, с. 21], траплялися випадки, коли вони все ж поєднували виконання основних завдань з іншими видами робіт, що негативно відображалось на результатах праці місцевих органів влади. До прикладу, в Чернігівській окрузі 1925 р. колегією НКВС був зафіксований факт поєднання однією особою посад завідувача окружного адміністративного відділу та керівника окружної міліції. Подібні відхилення в структурі місцевого апарату НКВС доволі негативно позначалися на роботі. Тож, завідувачу окружного адміністративного відділу було запропоновано терміново звернутися до президії окружного виконавчого комітету з приводу потреби усунення сумісництва, а в разі отримання відмови, окружний адміністративний відділ мав поінформувати про це центральний апарат НКВС. Така ж ситуація існувала в Бердичівському окружному адміністративному

відділі. Одночасне виконання місцевим службовцем повноважень завідувача адміністративним відділом та керівника окружної міліції шкідливо позначалася на адміністративній роботі, яка в Бердичівському окрузі знаходилася в зародковому стані, була оформлена неналежним чином та недостатньо розгорнута. Адміністративна робота в округах значно покращувалася в той час, коли вдавалося досягати точних розмежувань посадових функцій. Як свідчила доповідь керівника Шепетівського окружного адміністративного відділу, адміністративна робота в окрузі протягом 1925 р. значно зміцніла завдяки продуманому розподілу обов'язків між очільником окружного адміністративного відділу та його заступником – керівником міліції [60, с. 23].

На районному рівні за виконанням адміністративної роботи влада воліла бачити голів місцевих виконавчих комітетів. Проте на практиці її виконували здебільшого секретарі районних виконавчих комітетів. Спеціально ж призначити осіб для виконання ними адміністративної роботи з кола співробітників районних виконавчих комітетів в окремих регіонах України досить часто просто не було можливості. Внаслідок відсутності посад, через завантаженість секретарів технічною роботою в інших сферах функціонування районних виконавчих комітетів, а також з огляду на слабку участь голів районних виконавчих комітетів у забезпеченні виконання основних завдань адміністративного характеру, адміністративна робота на місцевому рівні не була налагоджена на належному рівні, а тому в багатьох своїх сферах мала серйозні дефекти [76, с. 22].

Перехід влітку 1925 р. до трьохступеневої системи управління передбачав створення при районних виконавчих комітетах адміністративних відділень – первинних ланок місцевих органів НКВС. Проте чимало з них доволі тривалий період часу перебувало на стадії організаційного оформлення. В таких випадках вся адміністративна робота в районних виконавчих комітетах продовжувалася виконуватися їх головами та секретарями, які внаслідок перевантаженості, були позбавлені можливості надавати їй багато уваги, тим більше, що вони часто не мали навіть технічних помічників [73, с. 49]. Тож, у зв'язку з браком кадрів

реорганізація низового апарату НКВС відбувалася повільними темпами. Якщо у Зінов'ївському та Сталінському округах районні адміністративні відділення було створено порівняно швидко, то в інших округах цей процес гальмувався. Так, під час обстеження роботи Кам'янець-подільського окружного адміністративного відділу виявилось, що з 16 районних адміністративних відділень було створено лише 11 [1, арк. 48]. На території Криворізького округу в районних виконавчих комітетах на межі літа-осені 1925 р. адміністративною роботою все ще частково продовжували керувати голови районних виконавчих комітетів, або члени президії, тоді як адміністративним діловодством опікувалися технічні працівники інших столів. Лише наприкінці вересня при усіх районних виконавчих комітетах округу нарешті вдалося створити адміністративні відділення [73, с. 47].

Попри брак кадрів, зростала кількість випадків вилучення працівників із місцевих органів НКВС та їх залучення до роботи в інших відомствах, що негативно відображалось на стані справ у структурі наркомату, адже адміністративна робота за своїми методами і змістом вимагала від його співробітників наявності достатнього рівня досвіду та низки професійних навичок [2, арк. 141]. До кола вагомих дефектів роботи окружних адміністративних відділів та районних адміністративних відділень належав низький рівень підготовки їх працівників, унаслідок чого ті досить часто хибно тлумачили закони та розпорядження вищих інстанцій [75, с. 21].

Як бачимо, діяльність низових органів НКВС супроводжував постійний брак працівників, які б відзначалися високим рівнем кваліфікації. На місцевому рівні цю проблему окремі особи намагалися вирішити шляхом поєднання відмінних службових обов'язків. Проте такий підхід ще більше погіршував існуючий стан справ [152, с. 167].

Враховуючи те, що адміністративний апарат з метою кращого виконання поставлених перед ним завдань мав бути централізованим, НКВС вважав за необхідне закріпити за наркоматом певну кількість службовців, до повноважень яких входило б налагодження на місцевому рівні адміністративної роботи, а

також узгодити на цьому ж рівні порядок висунення та переведення на інші посади відповідальних співробітників відомства [2, арк. 141].

Діяльність НКВС та його місцевих органів розгорталася згідно річного плану, що затверджувався РНК. Також існували тримісячні плани роботи, кожен з яких розроблявся на початку окремого кварталу [5, арк. 25 зв.]. Слід зазначити, що на місцевому рівні існувало чимало випадків, коли плани склалися не точно та не деталізувалися за окремими напрямками роботи [72, с. 21]. Тож, робота місцевого апарату НКВС потребувала нагляду. Контроль за реалізацією планів відбувався шляхом перевірки зведень щодо виконання завдань, які покладалися центральним апаратом НКВС на свої низові органи [5, арк. 25 зв.]. З метою звітування про виконану роботу Колегія НКВС рекомендувала викликати окремих районних службовців адміністративних відділень до окружного центру та не рідше одного разу на півріччя скликати окружні наради адміністративних працівників, а також розпланувати заходи з перевірки їх роботи, яка б здійснювалася за заздалегідь розробленими програмами та календарем [61, с. 27]. У відповідності до постанови колегії НКВС від 18 серпня 1924 р., було розроблено календарний план викликів на засідання Колегії НКВС завідувачів окружних адміністративних відділів з метою надання ними звітів про перебіг роботи на місцях. Так, протягом останнього кварталу 1924 р. до Харкова почергово мали з'явитися посадовці, які були відповідальні за роботу окружних адміністративних відділів. За тиждень до своєї появи на засіданні Колегії НКВС кожен завідувач був зобов'язаний подати до наркомату звітну доповідь в кількості п'яти екземплярів [1, арк. 58].

Керівництво роботою місцевих органів НКВС – окружних адміністративних відділів та районних адміністративних відділень – відбувалося шляхом надання їм вказівок щодо вирішення загальних питань у вигляді письмового інструктування, інспекційних поїздок як інспекційного складу окремих відділів наркомату, так і їх керівників та заступників [5, арк. 25 зв.]. На практиці переважав метод письмового інструктування, який самі ж

співробітники НКВС вважали недостатнім. Вони визнавали важливість застосування на постійній основі практики виїздів окружних працівників до районів з метою інспектування [75, с. 22]. До прикладу, керівництво Криворізького окружного адміністративного відділу підвідомчими йому низовими адміністративними осередками восени 1925 р. відбувалося виключно у письмовій формі, шляхом надсилання обіжників, розпоряджень та роз'яснень з приводу організації адміністративних апаратів у районах, покращення обліку роботи та звітності, методів влаштування на селі адміністративних заходів [73, с. 48].

Затверджений Криворізьким окружним виконавчим комітетом штат свого адміністративного відділу в складі 9 осіб жодним чином не міг гарантувати успішного виконання передбачених обов'язків – кількість співробітників необхідно було збільшити на 6 осіб [73, с. 47]. В схожій ситуації перебував і штат Конотопського окружного адміністративного відділу, який складався з 13 осіб, і був не в змозі забезпечити виконання покладеного на нього обсягу роботи. З огляду на відсутність спеціального інспекторського штату та коштів для здійснення інструкторських поїздок керівництво конотопського окружного адміністративного відділу власним низовим апаратом зводилося виключно до надання районним виконавчим комітетам різноманітних письмових роз'яснень та вказівок, що забезпечувалося шляхом розсилки обіжників [72, с. 21]. Керівництво роботою Ніжинського окружного адміністративного відділу своїми місцевими органами зводилося до передруку циркулярів, які надсилалися центральним апаратом НКВС. Наради та з'їзди Ніжинський окружний адміністративний відділ не скликав, спеціальні обстеження районних виконавчих комітетів на предмет здійснення адміністративної роботи також ним не здійснювалися [72, с. 22].

Слід зауважити, що поштовий спосіб взаємодії між окремими ланками місцевого апарату НКВС подекуди не був належним чином налагоджений та міг ускладнюватися сезонними погодними умовами. До прикладу, поштовий зв'язок Чернігівського губернського адміністративного відділу з деякими

округами був настільки непевним, що обіжники до них надходили лише на 11 день з часу їх погодження. З метою усунення подібних труднощів Волинський губернський адміністративний відділ забезпечував комунікацію із низовим апаратом за рахунок здійснення об'їздів та обстежень його роботи на рівні округ і районів. В той же час Катеринославський губернський адміністративний відділ намагався поліпшити комунікацію із підзвітними йому органами НКВС шляхом скликання при окружних адміністративних відділах та районних виконавчих комітетах робочих нарад [1, арк. 39]. На нарадах вирішували найрізноманітніші питання, наприклад, проекти структури і штатів окружних і районних адміністративних апаратів [75, с. 21]. На нараді секретарів районних виконавчих комітетів і сільських рад Кременчуцького округу, що відбулася в першій половині 1925 р., відзначалася необхідність скорочення форм звітності, розширенням нотаріальних прав районних виконавчих комітетів з метою створення більш зручних умов для засвідчення різних документів, потреба узгодженості текстів обов'язкових для виконання постанов, негайної та повної українізації місцевого адміністративного апарату [75, с. 22].

Районні виконавчі комітети у сфері технічного налагодження адміністративної роботи мали низку дефектів. Так, під час зниження розмірів адміністративних стягнень або їх відміни, рішення, яке мало засвідчувати зазначену процедуру, за встановленою формою не виписувалося, а втілювалося шляхом повідомлення органам міліції витяги з протоколу засідання районного виконавчого комітету. Внаслідок цього утруднювався облік переглянутих або скасованих адміністративних стягнень. Доволі незадовільним станом відзначалося діловодство районних виконавчих комітетів: була відсутня практика систематизування матеріалів; у більшості районних виконавчих комітетів обіжники, інструкції та інші матеріали з питань адміністративної роботи, що надсилалися окружним адміністративним відділом, перебували в купі з іншими розпорядженнями, а це ускладнювало користування ними у процесі щоденної роботи. «Бюлетені НКВС», матеріали яких мали сприяти організації адміністративної роботи районних виконавчих комітетів, були не

скріпленими. Замість того, щоб бути використаними з метою розсилки по сільським радам, зайві екземпляри деяких номерів «Бюлетеня НКВС» безцільно зберігалися у районних виконавчих комітетах [76, с. 23]. Загалом існувала потреба вилучення із загальної канцелярії районних виконавчих комітетів діловодства у сфері адміністративної роботи [76, с. 26].

Фінансове забезпечення окружних адміністративних відділів, не кажучи вже про районні відділення, в багатьох випадках було незадовільним. Затверджені кошториси були недостатніми для налагодження роботи, вони не відповідали необхідним вимогам, причому особливо бракувало коштів на канцелярію та відрядження [73, с. 47].

Поширеним дефектом в адміністративній діяльності районних виконавчих комітетів була відсутність ініціативи в сфері розробки і видання місцевих законів. Так, в Криворізькій окрузі правом видавати обов'язкові для виконання населенням постанови в 1925 р. скористався лише Нікопольський районний виконавчий комітет. Решта ж районних виконавчих комітетів погоджувалася з тим, що обов'язкові постанови, які були видані окружним виконавчим комітетом, охоплювали усі питання місцевого життя. Спостерігалася також практика здійснення нагляду районними виконавчими комітетами за виконанням якоїсь однією обов'язкової постанови за рахунок здійснення слабкого контролю за виконанням інших [73, с. 48].

Проекти обов'язкових постанов, які розроблялися окремими відомчими установами, мали передаватися ними до окружного адміністративного відділу для отримання висновку. Після погодження з прокуратурою, сформувавши висновок, адміністративний відділ мав надати проект для затвердження президії виконавчого комітету [75, с. 21]. Одночасно районні виконавчі комітети, як уже було зазначено, в повному обсязі не користувалися наданим їм правом видання обов'язкових постанов, а практика, що встановилася, – попереднє узгодження з прокуратурою всіх проектів обов'язкових постанов районних виконавчих комітетів, – суперечила чинному законодавству про районні виконавчі комітети та прокуратуру.

Сукупність перелічених проблем змушувала колегію НКВС повсякчас звертати увагу окружних адміністративних відділів на посилення керівної роботи у сфері видання обов'язкових постанов та накладання адміністративних стягнень, а також на необхідність якнайшвидшого створення в районних виконавчих комітетах адміністративних відділень [61, с. 27].

З метою популяризації продукції державної промисловості серед широких верств населення, насамперед селян, при видавництві НКВС РСФРР «Радянська волость» в 1924 р. було створено монопольне рекламне агенство «Вік-реклама», яке поширювало свою діяльність і на територію України. Завданням агенства став випуск різноманітних художньо-літературних плакатів, що містили оголошення органів державної промисловості. В зв'язку з цим НКВС РСФРР звертався до губернських адміністративних відділів з проханням щойно після отримання плакатів «Вік-реклама» терміново їх вивішувати на щитах у всіх підвідомчих установах на помітних місцях – у приймальних та оперативних залах, біля місць найбільшого скупчення відвідувачів (поблизу кас, реєстраційних столів тощо) [75, арк. 71].

Окружні адміністративні відділи за скоєння громадянами адміністративних правопорушень стягували з них штрафи. На ідейному рівні накладення штрафу на особу не мало розглядатися владою як засіб поповнення державного бюджету. Натомість стягнення з правопорушника коштів мусило застерегти його від повторного нехтування законом [75, с. 21]. Попри це, на місцевому рівні спостерігалася сумнівна практика накладення штрафів великого розміру, яку можна було розглядати як засіб збільшення місцевого бюджету. Деякі окружні адміністративні відділи, під час розгляду матеріалів стягнень, доходили слушних висновків, що окремі районні виконавчі комітети не змогли усвідомити виховної сутності штрафної політики, а продовжували ставитися до неї як до важливого чинника наповнення державного бюджету [75, с. 22]. В штрафній політиці влада намагалася дотримуватися так званого «класового» та майнового підходів [75, с. 21]. Проте їй не завжди вдавалося цього досягти. Наприклад, Оріхівський районний виконавчий комітет Запорізького округу в

1925 р. намагався стягнути із незаможних селян штраф у розмірі 25 карб., у той час як працівника торгівлі, в одному з випадків, було оштрафовано лише на два карбованці. Також не завжди бралися до уваги серйозність та злісність правопорушень. Що стосується обсягу коштів, що надходили до адміністративних відділів завдяки сплаті порушниками штрафів, то числа, в яких ті обраховувалися, були все ж доволі помірними. Частково це пояснювалося нехтуванням винуватцями сплати накладених на них стягнень. В Запорізькій окрузі протягом травня 1925 р. було накладено 116 стягнень на суму в 755 карб., проте сплачено з них було лише 480 карб. [75, с. 22].

Станом на 1925 р. в Конотопській окрузі існувала значна кількість нестягнутих штрафів, загальна сума яких становила 44149 карб. [72, с. 21]. Доволі повільно адміністративні стягнення здійснював Ніжинський окружний виконавчий комітет. Станом на 1925 р. невиконаними продовжували залишатися 1397 штрафів, з яких 266 були такими ще з 1923 р. і 229 з 1924 р. [72, с. 22]. Співвідношення кількості скасованих стягнень до загального числа накладених в середньому становило 9% [75, с. 21].

Колегія НКВС в 1925 р. пропонувала місцевим органам наркомату вдатися до зниження розмірів стягнень з осіб, які скоїли правопорушення адміністративного характеру [61, с. 27]. У штрафній політиці Катеринославського окружного адміністративного відділу протягом 1925 р. вже спостерігалася практика зниження розмірів стягнень – їх середній обсяг у кінці року порівняно з попередніми кварталами знизився більш ніж удвічі. Так, середній розмір штрафу в Катеринославі з 17 карб. у першому кварталі було доведено до 7,8 карб. у четвертому кварталі. Крім того, порівнюючи результати штрафної політики останнього річного кварталу з попереднім, в місті відбулося певне скорочення кількості накладених стягнень [73, с. 49]. Незважаючи на зниження розмірів штрафів, їх середній розмір, як для обсягів селянського прибутку, все ж був значним. Тому колегія НКВС рекомендувала адміністративним відділам і надалі рухатися у напрямку зниження середнього розміру стягнень, а також більшою мірою застосовувати, як один з видів

покарань, примусові роботи [61, с. 27]. У цьому плані, зважаючи на вирішення питання про запровадження принципу безоплатності примусових робіт, держава намагалася вдатися до їх широкого застосування як одного з видів адміністративних стягнень, масово залучаючи примусових працівників до виконання суспільно-корисних робіт [57, с. 6]

На початку 1926 р. в Одеській окрузі до адміністративної відповідальності було притягнуто 1255 громадян, яких було оштрафовано на 9399 крб. За видами правопорушень оштрафовані поділялися таким чином: самогонники – 63, порушники громадського спокою – 291, порушники правил торгівлі – 397, порушники правил благоустрою – 22, інші правопорушники – 486. Соціальний склад оштрафованих осіб виглядав наступним чином: робітників та службовців – 634, селян – 58, інших – 563 [70, с. 21]. Що стосувалося особливостей притягнення до відповідальності за окремими видами адміністративних правопорушень, то протягом 1926 р. збільшилася кількість осіб, які мусли сплатити штраф за порушення громадського порядку та спокою. Цей факт свідчив про значний обсяг роботи, яка була проведена адміністративними органами у справі боротьби з хуліганством. Одночасно в містах помітно зростає кількість адміністративних стягнень за порушення правил благоустрою. Зрештою, внаслідок розвитку санкціонованої державою торгівлі спиртними напоями відбулося значне скорочення кількості стягнень, накладених за самогоніваріння [57, с. 6].

Окружні адміністративні відділи та районні адміністративні відділення турбувало питання посилення боротьби з незаконними вирубками лісу, які набули масового характеру, зокрема у сфері поліпшення процедури дізнання щодо таких порушень. У зв'язку з цим 1927 р. було вирішено підпорядкувати відповідну галузь Головному управлінню міліції та розшуку і його місцевим органам [57, с. 7].

Намагаючись централізувати низовий відомчий апарат, НКВС тяжів до концентрації діловодства у сфері адміністративних стягнень. Оскільки практика роботи в цій галузі на місцевому рівні показала недоцільність існування

паралельного супроводження адміністративних стягнень співробітниками адміністративних відділів та органами міліції, було прийнято рішення закріпити її за відділеннями адміністративного нагляду та контролю окружних адміністративних відділів [75, с. 22]. Протоколи про адміністративні порушення, складені міськими та районними органами міліції, надходили безпосередньо до відділень адміністративного нагляду та контролю адміністративних відділів окружних виконавчих комітетів. В містах, які не мали міських та районних відділень міліції, протоколи, за посередництва окружних органів міліції та карного розшуку, надсилалися до відділень адміністративного нагляду та контролю окружних адміністративних відділів. Повідомлення ж до міліції з відділень адміністративного нагляду та контролю про необхідність виконання правопорушниками накладених на них стягнень надходили безпосередньо через районні органи міліції, минаючи їх окружні представництва. В тих містах, де не було міських та районних відділень міліції, листування про стягнення з громадян штрафів передавалося до окружного відділу міліції та карного розшуку [61, с. 28]. Колегія НКВС, вважаючи принципово неприпустимим передачу права підпису на рішеннях про адміністративні стягнення завідувачу відділенням адміністративного нагляду та контролю (оскільки за відсутності завідувача окружним адміністративним відділом таке право надавалося його заступнику, яким був керівник окружної міліції), все ж визнала можливим у Харкові та Києві (до канцелярій окружних адміністративних відділів у цих містах потрапляла значна кількість справ щодо адміністративних стягнень) залишити за завідувачем відділення адміністративного нагляду та контролю право підпису, за умови затвердження цих повноважень президією окружного виконавчого комітету.

Колегія НКВС визнавала практику закріплення накладання усіх видів адміністративних стягнень за окружними адміністративними відділами як недоцільну, оскільки районні виконавчі комітети таким чином позбавлялися можливості здійснювати повною мірою свої адміністративні обов'язки. Така практика викликала цілу низку незручностей: здійснення селянами зайвих

витрат на поїздки до окружного центру з метою подання клопотань і скарг щодо зниження та неправильне накладення штрафів, ускладнення роботи з визначення розміру стягнень зайвим листуванням тощо [61, с. 27].

На межі 1925 – 1926 рр. стала помітною тенденція щодо певного зменшення кількості справ про адміністративні стягнення в окружному апараті, і навпаки – до значного зростання в районах. Збільшення обсягів роботи на районному рівні засвідчив той факт, що районні виконавчі комітети більшою мірою, ніж раніше, розпочали користуватися своїми правами у сфері накладання стягнень за майже всіма діючими постановами. Одночасно таке пожвавлення пояснювалося значним посиленням на селі нагляду за виконанням обов'язкових постанов. Також вагому роль у збільшенні кількості справ відіграло і здобуття районними виконавчими комітетами повноважень щодо накладання штрафів на осіб, які займалися несанкціонованими лісовими порубками. Таким чином, у сфері накладення адміністративних стягнень робота з розгляду справ поступово перерозподілялася з окружних центрів до апаратів районних виконавчих комітетів, що значно розвантажувало окружні адміністративні відділи [57, с. 5]

В деяких районах фіксувалися порушення встановленого порядку накладення адміністративних стягнень (траплялися випадки накладення стягнень районними адміністративними радами або районним бюро примусових робіт тощо), згідно якого адміністративні стягнення в районах мали проводитися через президію районного виконавчого комітету, що, з огляду на місцеві умови, було важко виконати (через великі проміжки між засіданнями президії, перевантаження повістки засідань іншими більш істотними питаннями тощо). Для прискорення роботи з накладення адміністративних стягнень на районному рівні пропонувалося визнати доцільним покладання відповідних повноважень персонально на завідувача районного адміністративного відділення, залишивши за головою та президією районного виконавчого комітету лише наглядові функції. У зв'язку з цим окружні адміністративні відділи мали поставити собі завдання максимально

посилити роботу щодо керівництва районним апаратом у справі накладення адміністративних стягнень [57, с. 8].

Тож, важливу роль в роботі низового апарату НКВС посідала боротьба з адміністративними правопорушеннями, яка переважно здійснювалася шляхом накладання на винуватців штрафів. Шляхом усунення бюрократичних перепон на місцевому рівні, в середині 1920-х рр. наркомат намагався поліпшити механізм стягнення з порушників штрафів [151, с. 703].

Окружні адміністративні відділи за допомогою міліції здійснювали нагляд за провадженням спеціальних видів торгівлі [75, с. 21]. Для її провадження вони на термін від шести місяців до року надавали зацікавленим особам необхідні дозволи. Так, наприклад, станом на 1 листопада 1925 р. до катеринославського адміністративного окружного відділу від різних підприємств та приватних осіб надійшло 147 клопотань про надання дозволів на торгівлю горілкою та вином і ще 90 – на реалізацію пива [73, с. 49].

Кількість закладів, які торгували спиртними напоями протягом 1926 р., збільшилася з 3116 до 8355. Зазначене зростання перевантажило окружні апарати адміністративних відділів роботою з видачі дозволів на торгівлю алкоголем, яка ускладнювалася ще й тим, що в значній кількості випадків їм доводилося провадити зтяжне погоджувальне листування з адміністративними відділами районних виконавчих комітетів. Перелічені обставини частково заважали окружному апарату систематично здійснювати безпосередній нагляд за продажем спиртних напоїв. У зв'язку з цим невдовзі відбулася передача повноважень щодо видачі дозволів на започаткування торгівлі окружними адміністративними відділами районним адміністративним відділенням [57, с. 9].

Радянська влада створила на території України достатню для потреб її населення кількість ЗАГСів. Так, станом на 1925 р. в межах Катеринославського округу функціонувало 143 ЗАГСів, з яких один був окружним, 2 райміські, 14 перебувало при районних виконавчих комітетах та 126 при сільських радах [73, с. 49]. Упродовж 1 жовтня 1925 р. – 1 листопада

1926 р. кількість ЗАГСів збільшилася на 1953 одиниці. Із загальної кількості 10595 ЗАГСів лише 91 припадав на міста, тоді як решта були розташовані в селах. Таким чином, ЗАГСами було охоплено всі населені пункти. Тільки в поодиноких випадках дві сільські ради з невеликою кількістю населення мали один спільний ЗАГС [57, с. 13]. Проте робота ЗАГСів не завжди перебувала в належному стані. Унаслідок браку кадрів доволі часто запис актів громадянського стану здійснювали працівники, які не мали спеціальних для цього повноважень. Подекуди існували випадки хибного стягнення зборів за надання послуг, які стосувалися запису актів громадянського стану [75, с. 21]. В архівах багатьох ЗАГСів були відсутні описи, а документи не були зшитими, унаслідок чого надалі могли б стати абсолютно непридатними для користування [76, с. 23]. На роботу ЗАГСів значною мірою впливала затримка в отриманні реєстраційних книг та бланків. Були випадки, коли з метою запобігання припинення реєстрації доводилося реєструвати акти в книгах і на бланках застарілого зразка [73, с. 49]. Попри фінансові труднощі держава все ж намагалася забезпечити всі адміністративні відділення реєстраційними книгами. Внаслідок відсутності спеціально обладнаних архівів в незадовільному стані перебували окружні ЗАГСи. Адміністративні відділи в судовому порядку порушували питання несвоєчасної реєстрації народжень та смертей. Справ накопичувалося чимало, адже для засвідчення появи на світ дитини або ж відходу людини з життя держава надавала термін у якихось три дні. Цього часу безумовно було недостатньо. Саме тому неодноразово порушувалося питання щодо подовження необхідного для здійснення реєстрації терміну до двох тижнів.

При губернських адміністративних відділах діяли іноземні відділення. Так, упродовж другого кварталу 1925 р. в Донецькій губернії було зареєстровано 420 осіб, про прийняття до українського громадянства надійшло 11 заяв і зареєстровано 135 перебіжчиків [75, с. 21]. Після адміністративно-територіальної реформи 1925 р. процес передачі повноважень у сфері роботи з іноземцями на окружний рівень відбувався доволі повільно. Видавати посвідки

на проживання для іноземців окружні адміністративні відділи отримали змогу лише на початку 1926 р., а право видачі дозволів на виїзд за кордон тільки 1927 р. Проте низка причин, серед яких, наприклад, загальне скорочення посад та викликане ним сумісництво, плинність в особовому складі завідувачів відділеннями, деяким апаратам окружних адміністративних відділів не дали можливості досягти в організації роботи належного рівня. Особливо відчувалися проблеми у сфері обліку іноземців, як у районах, так і в деяких округах [57, с. 12].

Унаслідок існування певного рівня невизначеності в структурі місцевих органів НКВС такими ж були і взаємини між підвідділами міліції та карного розшуку й адміністративними відділами на окружному рівні. Зазначена проблема була вирішена в червні 1926 р. положенням циркуляру НКВС. Обіжник визнавав, що окружна міліція та карний розшук були складовою загального апарату окружного адміністративного відділу, але водночас продовжувала зберігати свою самостійність в оперативно-виконавчій сфері [63, с. 22].

Отже, на місцевому рівні розпорядження центрального апарату НКВС були покликані реалізувати спершу губернські, а потім лише окружні адміністративні відділи та районні адміністративні відділення виконавчих комітетів. На місцеві органи НКВС покладалися головним чином завдання, які стосувалися реєстрації актів цивільного стану, стягнення з громадян штрафів за вчинення ними правопорушень адміністративного характеру тощо. Подекуди функціонування низового апарату НКВС, унаслідок відсутності достатньої кількості кадрів та у зв'язку з браком коштів, вимагало покращення.

Висновки до розділу II

НКВС України, з часу створення у 1919 р. до своєї ліквідації в 1930 р., перебував у стані перманентної організаційної трансформації, визначення й уточнення структури, повноважень і функцій власного центрального та

місцевого апарату. Протягом існування наркомату напрями його діяльності кілька разів нарізно відображалися в положеннях про НКВС та змінах до них.

НКВС виник на початку 1919 р. як виконавчий орган радянської влади, що був покликаний сприяти швидкому встановленню більшовицького режиму на території України. До складу наркомату входила низка структурних підрозділів, які опікувалися різноманітними сферами державного управління – від забезпечення коштами місцевих органів влади за посередництва Фінансового відділу до упокорення через ВУНК тих мешканців України, які не боялися вільно засвідчити своє невдоволене ставлення до свавільної політики більшовицького режиму. Важливим елементом центрального апарату НКВС був Комунальний відділ, що опікувався нерухомим майном, яке з приходом більшовицької влади в Україну втратило статус приватної власності. Восени 1919 р., з відступом більшовиків з території України, що був здійснений під тиском білогвардійських військ, НКВС змушений був тимчасово припинити своє функціонування.

Наркомат зміг відновити свою діяльність після повернення в Україну радянської влади на початку 1920 р. З цього часу органи НКВС поринули у новий виток перманентної реорганізації, що з різним рівнем інтенсивності супроводжувала функціонування наркомату аж до його розформування наприкінці 1930 р. На початку 1920-х рр. тривало розмежування функцій НКВС з повноваженнями інших органів державного управління, зокрема у сфері керування комунальним господарством і пенітенціарною системою. Одночасно між окремими ланками апарату НКВС відбувався внутрішній розподіл обов'язків, зосібна у галузі правопорядку. Безупинний пошук більшовиками оптимальних варіантів управління Україною зумовив тривання структурних трансформаційних процесів всередині наркомату навіть після затвердження в 1922 р. постійного Положення про НКВС. Врешті під тиском високопосадовців силових органів СРСР в 1924 р. постало питання потреби самого існування НКВС. Після напружених дебатів проблема була вирішена шляхом уведення в дію нового Положення про НКВС, яке засвідчило вилучення з переліку

повноважень наркомату організаційно-державницьких функцій. Хоча за результатами реорганізації НКВС розпочав виконувати завдання виключно адміністративного характеру, наркомат загалом не знизив рівень власної присутності в державній системі регулювання важливих сфер суспільного життя. Вагоме місце в структурі НКВС зокрема продовжували відігравати органи міліції та карного розшуку, обов'язки та будова яких в середині 1920-х рр. теж зазнали певних змін. Спроба зміцнення статусу НКВС в системі державної влади була здійснена в 1927 р., коли наркомат повернув низку організаційних функцій. Проте поступове утвердження в Україні тоталітаризму сталінського штибу зумовило прийняття компартійною верхівкою рішення щодо ліквідації НКВС, як органу, що до певної міри заважав формуванню більш жорсткої вертикалі державного управління з центром у Москві.

Місцеві органи НКВС набули більш-менш сталих форм після проведення адміністративно-територіальної реформи 1925 р. Тоді було ліквідовано губернські адміністративні відділи, зміцнено окружні адміністративні відділи та відбулося формування мережі районних адміністративних відділень. Низовий апарат НКВС був покликаний зменшити кількість ексцесів адміністративного характеру шляхом стягнення з порушників штрафів. Також місцеві органи НКВС контролювали торгівельну діяльність, зокрема, надаючи дозволи на провадження її окремих видів. До повноважень НКВС на місцевому рівні належала реєстрація актів громадянського стану, попередження і виявлення злочинів органами міліції та карного розшуку. Покладання на місцевий апарат НКВС розлогого переліку функцій негативно позначалося на працездатності його штатів, які, траплялося, були недоукомплектованими, унаслідок чого службовці поєднували різнопланову роботу. З метою усунення недоліків у діяльності низового апарату НКВС Колегія наркомату вдавалася до заходів з інструктування місцевих кадрів.

РОЗДІЛ ІІІ

НКВС ЯК ЗАСІБ РАДЯНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ТА ДУХОВНОГО ЖИТТЯ

3.1. Роль НКВС в управлінні господарсько-побутовою інфраструктурою

Господарсько-побутова інфраструктура як така та її технічний стан мали безпосередній вплив на повсякденне життя населення України. Забезпечення громадян водою, світлом, упорядкування шляхів сполучення, забезпечення мешканців дешевими та гігієнічними оселями, вжиття заходів пожежної безпеки в місті та на селі – ось ті сфери діяльності комунальних органів, які перебували в підпорядкуванні НКВС [65, с. 3].

Після прийняття 29 червня 1919 р. ЦВК декрету про відміну прав приватної власності на міську нерухомість, було оприлюднено положення про облік, реквізицію і розподіл житлових і нежитлових приміщень в Україні. Найвищим органом, що відповідав за врегулювання житлово-квартирного питання став Комунальний відділ НКВС. В губерніях, повітах і містах вирішення проблем житлового характеру було покладено на відділи комунального господарства при губернських, повітових і міських виконавчих комітетах. Будинкові комітети мали протягом доби повідомляти відповідним регулюючим органам про кожний випадок виїзду громадян чи установ з місця їх діяльності та інформувати щодо того, яка частина приміщення звільняється і може бути використана. Особи, які мали потребу в квартирі чи кімнаті, повинні були звернутися з клопотанням до місцевих відділів комунального господарства при виконавчих комітетах. Дозвіл про зайняття приміщення особою, яка його отримала, мав передаватися на зберігання будинковому комітету. Працюючим громадянам житло мало надаватися на попередньому місці їх проживання або поблизу нього, а безробітним на місці їх проживання, або в там, де вони скоріше зможуть знайти роботу. Приміщення, яке надавалося

для проживання, за своїми санітарними та гігієнічними умовами повинно було задовольняти потреби громадян за кількістю повітря і світла, що потрапляло до нього, за площею, мати засоби опалення, необхідні для підтримки визначених норм температури. Відділами комунального господарства при виконавчих комітетах, в залежності від перелічених чинників, визначалися норми ущільнення, тобто розраховувалася кількість людей, яких можна було разом розмістити в одній кімнаті. Комунальний відділ НКВС зобов'язувався один раз на рік, на основі обліку, визначати граничні норми ущільнення, які встановлювали губернські виконавчі комітети, і нижче котрих не дозволялося опускатися під час розподілу житлової площі серед потребуючих житла громадян. Лікарям, які практикували вдома, необхідно було надати, за клопотанням місцевих органів НКОЗ, додаткові дві кімнати: під кабінет і для прийому хворих. Існуючі до цього часу відмінності між орендарями житла квартир, кімнат скасовувалась. Особи, які спільно мешкали в квартирі, мали рівне право на користування загальними приміщеннями (кухнею, плитою, коридором, коморою, ванною кімнатою, тощо). Умови користування визначалися угодою усіх зацікавлених осіб, а в разі неможливості погодження – будинковим комітетом. Облік, реквізиція і розподіл меблів в приміщеннях відбувалися виключно за розпорядженням місцевих відділів комунального господарства. Меблі підлягали реквізиції тільки в тих осіб, які забезпечували матеріальні умови свого життя за рахунок нетрудових прибутків [172, с. 201-202].

З впровадженням непу, як і в попередні роки, господарсько-побутова інфраструктура українських міст і сіл перебувала у вкрай тяжкому стані. Повсюди зростали темпи руйнації неремонтованого і врескті зношеного житла, в той час як зведення нових будинків перебувало в зародковому стані – воно могло задовольнити лише незначну частину існуючих потреб. Як наслідок, всюди існувала гостра житлова криза, яка загрожувала перетворитися на житлову катастрофу.

В не більш втішному стані перебували й комунальні підприємства: електричні станції, водопроводи, трамвайний транспорт та ін. Деяке зовнішнє поліпшення цієї сфери комунального господарства було лише уявним. Насправді підприємства перебували в доволі гнітючому матеріальному стані та працювали за неймовірного навантаження, створюючи постійну загрозу залишити те чи інше місто без світла або води.

Існувала потреба в докорінному перегляді фінансування окремих галузей комунального господарства, адже в Україні домінувала тенденція систематичного вилучення владою доходів у цій сфері з метою задоволення різних потреб місцевого значення, переважно культурно-освітнього характеру.

Порівняно невеликі, але в існуючих умовах, все ж значні обсяги коштів, які передбачалися для житлового будівництва, розпорозувалися і не спрямовувалися в потрібне русло.

Виняткове місце у справі відновлення сільського господарства займало питання будівництва шляхів сполучення. Проте керівні органи тривалий час змушені були не звертати достатньої уваги на спорудження доріг, оскільки ані місцевий, ані державний бюджет не могли для цього надати достатньої кількості коштів [83, с. 3].

Найбільш суттєвим чинником у налагодженні роботи Інспекції у справах комунального господарства НКВС стало прагнення здобути те місце у загальній системі органів центральної влади, яке б відповідало фактичному значенню комунального господарства, усунувши з діяльності центрального органу всі ті негативні ознаки, які були розкритиковані у роботі ліквідованого 1924 р. Головного управління у справах комунального господарства НКВС. З цією метою питання кредитування та фінансування комунального господарства вдалося закріпити в переліку повноважень Інспекції у справах комунального господарства. Усі плани та заявки на кредитування склалися Інспекцією у справах комунального господарства та передавалися РНК для остаточного затвердження. Також вдалося досягти того, щоб взаємини центрального органу з комунального кредитування та НКВС були аналогічні

взаєминам промислового банку та ВРНГ. Усі питання, пов'язані з організацією комунального кредиту, мали обов'язково розглядатися інспекцією у справах комунального господарства. НКВС брав активну участь у справах Центрального комунального банку шляхом входження народного комісара внутрішніх справ до складу ради банку, а керівника Інспекції у справах комунального господарства – до складу ревізійної комісії цієї ж фінансової установи.

Активна участь Інспекції у справах комунального господарства у вищих законодавчих установах та швидке реагування на питання, пов'язані з комунальним господарством, посилювали її вплив, та не лише остаточно позбавляли скептиків будь-якого сумніву про те, чи потрібен комунальний центр, а навпаки – зміцнювали думку про необхідність його посилення [65, с. 3].

Під час непу Інспекція у справах комунального господарства контролювала процес денационалізації житлових будинків. Упродовж 1924 р. Інспекція зосередила свою увагу головним чином на денационалізації дрібних домоволодінь у поселеннях міського типу [5, арк. 57 зв.].

Співробітники Інспекції у справах комунального господарства докладали чималих зусиль для подолання житлової кризи у великих містах України. Проте вони це робили у специфічний спосіб – шляхом «ущільнення», що передбачало підселення одних людей до помешкань інших з тим розрахунком аби на одного мешканця, згідно встановленої норми, припадало не менше 4,25 м² житлової площі [4, арк. 78].

З огляду на важливість питання визначення обсягів квартирної плати, які б узгоджувалися із матеріальним становищем користувачів приміщень комунальної власності, керівництво Інспекції у справах комунального господарства 10 жовтня 1924 р. на прикладі Харкова вирішило здійснити спеціальне бюджетне обстеження типових домоволодінь [4, арк. 60]. Для цього протягом п'яти днів пропонувалося здійснити вибіркові обстеження 150 будівель різних типів. Кожен співробітник, що відзначався високим рівнем

кваліфікації та мав достатній досвід роботи, упродовж дня мав обстежити не більше чотирьох домоволодінь, у разі якщо ті були денаціоналізовані, або одне націоналізоване [4, арк. 61].

Комунальні органи під егідою НКВС здійснювали кроки у сфері покращення житлових умов робітників. З цією метою відбувалося закріплення за профспілками багатоквартирних будинків, які їх зусиллями поступово звільнялися від «нетрудового елементу» та заселялися робітниками. Окрім здійснення ремонтних робіт житлового фонду, у великих містах комунальні органи намагалися також інтенсифікувати житлове будівництво. Зокрема в Харкові протягом 1924 р. будувалося три робітничих квартали загальною кількістю 36 будинків на 140 квартир [5, арк. 59].

На II сесії ради у справах комунального господарства, що відбулася 18-21 лютого 1925 р., пролунала доповідь очільника Інспекції у справах комунального господарства М. Горєва про необхідність часткового перегляду декрету про житлову кооперацію.

Як наслідок було прийнято рішення:

- визнати необхідним надавати всіляке сприяння розвитку всіх видів кооперації, як організаційної форми залучення громадян до управління будинковим господарством, відновлення та розширення житлової площі;

- взаємини між органами комунального господарства та різними видами житлової кооперації (житлово-будівельної та житлово-орендної) мали регулюватися шляхом укладання договорів, які передбачали б як права, так і обов'язки житлових кооперативів, залежно від їх міцності, соціального складу населення, технічного стану будинків та потреби їх у ремонтах;

- визнати, що житлово-орендна кооперація, як суто споживча, не повинна поглинати всієї уваги органів комунального господарства, бо вирішення житлової кризи можливе лише шляхом зведення нових будинків за посередництва житлово-будівельної кооперації, якій слід надавати максимальне сприяння;

- зважаючи на те, що держава не мала достатньої кількості коштів для проведення капітальних ремонтів у кооперативних будинках, вона залучила населення для покращення їх технічного стану, проте слід було визнати, що стаття 5 декрету ВУЦВК від 26 березня 1924 р., яка переклала обов'язки з проведення ремонтів на комунальні органи, як показав досвід, не дала жодних реальних результатів;

- враховуючи, що оренда торгових приміщень з точки зору доходів комунального господарства займала домінуюче значення, і в місцевому бюджеті міст відігравала істотну роль, їх експлуатація окремими житловими кооперативами могла створити небажану конкуренцію з органами комунального господарства; з огляду на зазначений факт, передачу торгових приміщень житловим кооперативам слід було визнати неможливою;

- констатувати, що в низці будинків різних міст нормована квартирна плата покривала лише незначну частину експлуатаційних витрат і що підтримка будинків у стані, придатному для житла, вимагали додаткових зборів шляхом самооподаткування населення; проте часто безсистемне самооподаткування обтяжувало бюджет громадян, внаслідок чого слід було вважати допустимим самооподаткування лише в добровільному порядку та у виняткових випадках, у будинках, що потребували капітального ремонту, але у розмірі не більшому за квартирну плату;

- зважаючи, що ціла низка житлових кооперативів не в змозі покрити необхідні для утримання будинків витрати, визнати необхідним надання малопотужним житловим кооперативам низки пільг, а саме – укладання договорів на тривалий термін, в окремих випадках звільнення від орендної плати і податків з будівель на час проведення капітальних ремонтів;

- зважаючи на необхідність врегулювання взаємовідносин комунальних органів з кооперацією до настання будівельного сезону, доручити НКВС за угодою із зацікавленими установами внести відповідний законопроект до законодавчих інстанцій [80, с. 74-75].

Місцеві відділи комунального господарства регулювали діяльність комунальних підприємств, які відповідали за надання населенню комунальних послуг. Проте комунальні підприємства за відсутності державного кредитування перебували в скрутному матеріальній стані, зокрема вони потребували проведення капітальних ремонтів. З цією метою комунальні підприємства змушені були вдаватися до збільшення тарифів на користування населенням міським транспортом, водопостачання тощо [5, арк. 60 зв.].

НКВС через Інспекцію у справах комунального господарства опікувався становищем кладовищ. Так, наркомат згідно додатка до обіжника № 115 від 14 липня 1925 р. запропонував всім окружним адміністративним відділам і окружним відділам комунального господарства з метою охорони цвинтарів створити для всіх міських кладовищ посади охоронців, на яких би покладалася відповідальність за збереження пам'ятників, трун, дерев. Враховуючи, що утримання охоронців могло стати непередбаченою витратою для міських відділів комунального господарства, НКВС своїм циркуляром рекомендував залучати до участі у витратах на охорону міських кладовищ релігійні товариства, що перебували в районі розташування цвинтарів [61, с. 28].

Інспекція у справах комунального господарства також опікувалася пожежною безпекою. Низкою положень, циркулярів, інструкцій та розпоряджень НКВС розширював перелік запобіжних протипожежних заходів на транспорті, на території складських приміщеннях, в поселеннях сільського типу тощо. НКВС займався кодифікацією постанов та правил у сфері пожежної безпеки; займався зміцненням органів пожежного нагляду та уточненням їх функцій, прав та взаємовідносин; вживав заходів щодо поліпшення та збільшення оборонних засобів боротьби з вогнем; проводив пожежні конференції всеукраїнського значення.

Спираючись на положення постанови НКП СРСР від 26 липня 1923 р., НКВС циркулярним розпорядженням запропонував професійним пожежним командам УСРР до 1 січня 1925 р. запровадити трьохзмінну робочу систему. НКВС здійснював огляд та обстеження систем пожежної безпеки на

промислових підприємствах. На селі НКВС регулював створення пожежно-трудових дружин, опікувався поповненням та ремонтом сільського пожежного інвентарю, пропагандою пожежної справи, поширенням серед сільського населення пожежних знань тощо [5, арк. 62].

Під час розгляду загального стану пожежної безпеки в Україні станом на осінь 1924 р., НКВС констатував значні поліпшення її в містах і в той же час ще недостатнє налагодження в сільській місцевості. На селі нерідко існували ситуації за яких у пожежних машинах були відсутні цінні деталі (ті, які виготовлялися з міді). Також по селах досить повільно відбувалася організація добровільних пожежних дружин. Однією з причин, що гальмувала їх створення стало позбавлення дружинників будь-яких пільг, як у податковому відношенні, так і в плані надання комунальних послуг. З огляду на відсутність коштів для встановлення зарплат у деяких округах і губерніях був відсутнім інститут сільських і районних пожежних старост. За браком коштів деякі міста навіть згортали діяльність пожежних команд [5, арк. 63, 63 зв.].

З метою посилення пожежної безпеки створювалися посади спеціальних інструкторів. Вони мали спостерігати за станом пожежної безпеки в селах та промислових підприємствах, а також провадити відповідну пропаганду та агітацію. Влада вдавалася до заходів із збільшення особового складу пожежних команд у містах та поселеннях міського типу, організувала закупівлю необхідного пожежного приладдя та його видачу селянству на пільгових умовах [76, с. 25].

До повноважень інспекції у справах комунального господарства належав контроль за станом дорожніх шляхів сплучення. На II сесії ради у справах комунального господарства, що відбулася 18-21 лютого 1925 р., була затверджена постанова, яка містила такі положення:

«Визнати, що управління дорогами місцевого значення має бути зосереджено на місцях в органах комунального (місцевого) господарства, а в центрі – при НКВС;

- у зв'язку з переходом на трьохступеневу систему адміністративного управління, з метою повного охоплення дорожнього будівництва визнати необхідним створення в округах спеціальних дорожніх осередків, що були б експлуатаційними і виробничими організаціями;

- надаючи вагомого значення створенню лінійного апарату для обслуговування доріг та дорожніх споруд місцевого значення, доручити НКВС розробити проєкт організації такого апарату;

- на окружний дорожній апарат комунального (місцевого) господарства покласти загальне керівництво усіма роботами на дорогах місцевого значення в окрузі;

- зважаючи на те, що загальний нагляд за шосейними та ґрунтовими дорогами поклався на НКШС, у підпорядкуванні якого перебували виключно дороги державного значення, визнати, що НКШС всі свої функції, передбачені положенням про нагляд за дорогами місцевого значення, повинен здійснювати через раду та Інспекцію у справах комунального господарства та вищий технічно-будівельний комітет при НКВС;

- зважаючи на важливість доріг місцевого значення для широких верств селянства, у сенсі встановлення зв'язку між селом і містом, визнати за необхідне звернути серйозну увагу на технічне та економічне обстеження існуючої мережі доріг місцевого значення та на необхідність включення до кошторису місцевих господарств відповідних кредитів;

- визнати необхідним здійснити розсилку на місця наявної в НКВС програми обстеження;

- визнати необхідним утворення спеціального дорожньо-відновлювального фонду для доріг місцевого значення, джерелом якого мають бути: поштовий збір з вантажів, що провозяться, відрахування певного фіксованого відсотка дохідної частини місцевого бюджету, участь промислових підприємств у відновленні доріг, участь у витратах на дорожню справу транспортних організацій, субвенція уряду та довгостроковий кредит;

- запропонувати Інспекції у справах комунального господарства розробити проєкт про асигнування коштів на відновлення доріг державного значення;
- підтримати клопотання про надання урядом коштів на ремонт державних доріг першої черги;
- зважаючи на тяжкий стан мостів місцевого значення та залежність відновлення їх від наявності лісових матеріалів, вважати за необхідне порушити клопотання перед вищими урядовими органами про надання лісових ділянок для зазначеної мети на пільгових умовах;
- визнати необхідним встановлення пільгових тарифів на перевезення залізницями матеріалів для дорожніх робіт;
- визнати за необхідне розроблення заходів щодо залучення населення до справи відновлення та охорони доріг;
- доручити Інспекції у справах комунального господарства розробити, до видання Дорожнього кодексу, проєкт тимчасових правил про нагляд за дорогами місцевого значення;
- констатуючи, що досі не встановлено списку доріг державного та стратегічного значення, просити НКВС прискорити вирішення цього питання у сенсі проведення розмежування;
- доручити Інспекції у справах комунального господарства розробити питання щодо можливості передачі будівництва на дорогах державного значення місцевим виконавчим комітетам на договірних засадах, з переведенням відповідного кредиту» [80, с. 76-77].

У зв'язку з ліквідацією в Україні губерній і переходом на триступеневу систему управління, роль комунального господарського центру набувала особливої важливості. У містах губернського значення (Києві, Харкові, Одесі, Катеринославі) не бракувало фахівців, що працювали у міських комунальних органах і які час від часу мали можливість надавати інструкції технічного характеру співробітникам окружних відділів у справах комунального господарства. Таким чином, якщо до здійснення адміністративно-територіальної реформи округи отримували хоч мінімальне керівництво з боку

губернських центрів, то з ліквідацією губерній інструктування цілком припинилося. Це завдання покладалося виключно на інспекцію у справах комунального господарства, яка для цього повинна була посилитися висококваліфікованими фахівцями, що мало особливо важливе значення для малопотужних округів. У зв'язку з цим питання кадрового забезпечення Інспекції у справах комунального господарства стало предметом обговорення у різних інстанціях. Зрештою було визнано, що наявний штат був безумовно недостатній для налагодження належного функціонування центрального органу в справах регулювання питань комунального господарювання.

На місцевому рівні влада намагалася розмежувати фінансові питання управління комунальним господарством та промисловістю. Наголошувалося, що комунальне господарство та промисловість за цілями та методами господарювання значно відрізнялися один від одного. Комунальне господарство обслуговувало суспільні потреби населення, а продукти його виробництва завжди мали за споживача місцеве населення, тим часом як промисловість обслуговувала ринок, її продукція знаходила покупця далеко від місця виробництва. Тож, Інспекція у справах комунального господарства, на відміну від керівництва промисловістю, яке покладалося виключно на комерційний розрахунок, прагнула знизити вартість комунальних послуг для населення, навіть нижче собівартості. У зв'язку з цим Інспекція у справах комунального господарства наполегливо рекомендувала співробітникам, які очолювали місцеві відділи комунального господарства, у жодному разі не об'єднувати в межах одного підвідділу управління фінансами комунальних та промислових підприємств.

Поряд із організаційними завданнями, питаннями відновлення та розвитку комунального господарства в містах, Інспекція у справах комунального господарства прагнула розширити сферу впливу комунальних органів на селі, де, крім дорожньої справи та пожежної безпеки, запровадити всі інші види комунального благоустрою [65, с. 4].

Відділи місцевого комунального господарства досить часто мали виконувати свої функції в умовах нестабільного фінансового забезпечення. Так, перед Полтавським губернським відділом місцевого господарства в 1924 – 1925 бюджетному році постало надзвичайно складне, але водночас і вельми цікаве завдання – перебудувати всередині своєї структури методи господарювання таким чином, щоб, обережно ліквідовуючи термінову заборгованість, водночас не зупиняти процес найважливіших будівельних робіт, зокрема у сфері закінчення зведення нової електростанції. Означене завдання ускладнювалося ще й з огляду на ту обставину, що переведені на госпрозрахунок підприємства губернський відділ місцевого господарства свідомо не хотів робити об'єктами будь-яких невігідних для себе фінансових маніпуляцій. Завдання зводилося до того, щоб, по-перше, звести до мінімуму свої витрати поточного порядку і розпочати реальну боротьбу з різними непродуктивними витратами; по-друге – виявити всі можливі джерела доходів, реалізувати абсолютно всі борги і недоїмки, позбутися усіх матеріальних цінностей (товарів і матеріалів), що уособлювали для господарства мертвий капітал; і нарешті, по-третє, антиципувати деякі доходи, роблячи це, однак, таким чином, щоб вони не виявилися чутливими для господарства в майбутньому.

Підсумки першого півріччя завіدчили те, що комунальне господарство завжди приховувало в собі низку потенційних можливостей впоратися з фінансовими труднощами. Упродовж жовтня 1924 р. – березня 1925 р. губернський відділ місцевого господарства майже повністю виконав план фінансових надходжень, отримавши дохід на суму в 1,032 млн. карб.

Це дозволило з 1 жовтня 1924 р. по 31 березня 1925 р. погасити заборгованість у сумі 170 тис. карб. і надати для забезпечення непередбачених бюджетом будівельних робіт 125 тис. карб. (в тому числі на нову електростанцію – 61 тис. карб.). Збільшення доходів було досягнуто, головним чином, за рахунок стягнення боргів і недоїмок, здачі в оренду частини порожніх торгових приміщень, продажу частини товарів і матеріалів, підняття рівня прибутковості дрібних підприємств, заміни різних натуральних відрахувань

грошовою платою і, нарешті, частковою антиципацією майбутніх доходів. Усе перелічене відбувалося в Центральному управлінні губернського відділу місцевого комунального господарства паралельно з найінтенсивнішим скороченням невиробничих витрат і здешевленням бюрократичного апарату.

Таким чином, з поставленим собі завданням у сфері покращення фінансового становища губернський відділ місцевого господарства впорався, що надало йому можливість вступити в новий будівельний сезон із розв'язаними руками.

На прикладі Полтави підтвердився той факт, що існування заборгованості для міського господарювання жодним чином не було негативним явищем і не могло викликати будь-які побоювання. В цьому відношенні до відділів комунального господарства не можна було підходити з такими ж критеріями, як до кооперації або інших організацій, що займалися торгівлею або промисловістю. На жаль, не всі регулюючі, плануючі та інші спостерігаючі місцеві органи усвідомили цю різницю, зокрема це стосувалося фінансових органів, які вперто не бажали зрозуміти, що правильно і по-господарськи доцільно використана заборгованість, слугує для відділів комунального господарства ознакою їх здорового зростання, що забезпечувало повернення з лишком витрачених коштів [64, с. 95-96].

Що стосувалося зведення нового житла, то тут існувала неузгодженість у роботі між окремими відомствами та установами, які регулювали житлове будівництво. Нове житлове будівництво забезпечували промислові підприємства, кооперація, органи комунального господарства, окремі установи і приватні особи. Загального ж плану такого будівництва не існувало, так само як і не було органу, відповідального за зведення нового житла. Так само не існувало загального обліку потреб населення у забезпеченні житлом. Унаслідок цього будівництво нового житла до певної міри мало хаотичний характер.

Справою регулювання житлового будівництвом займалися різні органи влади – ВРНГ, НКВС, НКФ – кожен за своєю лінією, залежно від завдань та потреб свого відомства. Існування цього факту вимагало створення єдиного

регулюючого та плануючого органу, як у центрі, так і на місцевому рівні, завданням якого мало стати координування всієї житлової будівельної політики зацікавлених відомств та установ. На думку фахівців, таким органом у центрі мав бути НКВС, а на місцевому рівні органи місцевого комунального господарства, оскільки будівництво нових житлових споруд, за якою б лінією не здійснювалося, мало бути тісно пов'язане із загальним плануванням населених пунктів, із загальним перспективним планом їх розвитку і благоустрою, що належало до безпосередніх обов'язків органів комунального господарства (відведення земельних ділянок під забудову, надання транспортних та комунальних послуг – води, опалення та електрики) [82, с. 4-5].

13-14 серпня 1925 р. при НКВС відбулася нарада з метою погодження заходів щодо посилення житлового будівництва в промислових районах. Було встановлено, що існуючий темп житлового будівництва майже не покривав потреби громадян у житлі. Робітники у переважній більшості випадків користувалися житловою площею в розмірі, що не відповідає навіть мінімальним нормам.

У зв'язку з існуючою проблемою нарада запропонувала НКВС вжити низку невідкладних заходів. Вважаючи невід'ємним обов'язком органів комунального господарства забезпечення робітників житлом, але беручи до уваги обмеженість коштів місцевого бюджету і нагальну потребу у відновленні та розширенні комунальних підприємств, а також ту обставину, що потреба у новій житловій площі виникала як через природний приріст населення, так і розширення існуючих промислових підприємств, нарада визнала, що у будівництві житла для робітників, які мешкали в межах міст, повинні брати участь як управління комунального господарства, так і управління промисловості. Для посилення будівництва нарада вважала за необхідне надати НКВС доручення запропонувати місцевим органам збільшити кошторисні асигнування на житлове будівництво.

Зважаючи на низький рівень квартирної плати, що не забезпечував самокупності будинкової нерухомості, нарада вважала за необхідне надати НКВС доручення звернутися до місцевих органів комунального господарства з пропозицією, не відмовляючись від зведення житла для робітників, попередньо враховувати рівень вигідності їх експлуатації.

Констатуючи, що серед промислових робітників існував певний потяг до кооперативного будівництва як у формі здійснення грошових внесків, так і за рахунок докладання особистої праці, що було помітно з надання Донвугіллям отриманих від Центрального комунального банку коштів на суму в 540 тис. карб. для потреб кооперативного будівництва, нарада визнала за необхідне всіляко сприяти розвитку будівельної кооперації у промислових районах, зокрема, з боку місцевих органів комунального господарства шляхом відведення земельних ділянок, напівзруйнованих та недобудованих споруд.

Згідно з наявною практикою, нарада вважала бажаним заходом, який здешевлював будівництво, заохочення застосування особистої праці, шляхом надання житлових будинків, що зводилися, у користування робітникам, які докладали особистих зусиль під час їх спорудження.

Нарада визнала практично необхідним завданням звільнити трести та інші господарські органи, які користувалися кредитом, наданим Центральним комунальним банком, від обов'язків, згідно з вимогами банку подавати звіти про виконання робіт задовго до їх закінчення, але вимагати цього тільки після завершення будівництва, так само як і взагалі спростити формальності щодо отримання від Центрального комунального банку кредитів, знижувати відсоток за позиками і подовжувати термін погашення; з іншого боку – визнати безумовно неприпустимим обіг отриманих коштів не за прямим призначенням, без попереднього дозволу банку.

Нарада вважала, що у процесі реалізації будівельних проєктів загальнодержавного значення, що вимагали відчуження житлових будинків та знесення їх, як, наприклад, у випадку перебудови залізничного вузла в Харкові, відповідні органи, які здійснювали ці проєкти, повинні були надавати нову

житлову площу замість знесеної, не обмежуючись сплатою грошової компенсації [66, с. 76-79].

З метою запобігання подальшому руйнуванню житлового фонду пропонувалося на законодавчому рівні узгодити принципи експлуатації будинкового господарства на основі повної його самоокупності.

Конкретними заходами у цій сфері мали бути:

- прийняття відповідного декрету про квартирну плату, виходячи з оплати всіх експлуатаційних витрат, амортизації та відсотка на капітал;

- зміна існуючого законодавства у бік зниження, а частково і повного звільнення домоволодінь від податків та зборів (податок з будівель, рента та ін.);

- прийняття закону про зменшення страхових внесків, що накладалися на домоволодіння;

- встановлення обов'язкової пропорційної участі торгово-промислових приміщень в експлуатаційних витратах шляхом відрахування частини доходів на цілі, пов'язані з відновленням та розширенням житлової площі міст;

- якнайшвидше розвантаження органів комунального господарства від дрібних нерентабельних домоволодінь, шляхом передачі їх в експлуатацію житловій кооперації та денаціоналізації на основі закону від 16 грудня 1925 р. «Про продовження терміну та підвищення норми оцінки для денаціоналізації домобудівель» [82, с. 4].

Слід зазначити, що місцеві органи комунального господарства склалися з кількох підвідділів, кожен з яких опікувався окремою сферою господарсько-побутової інфраструктури. Так, в 1925 р. до складу Криворізького відділу місцевого комунального господарства входили загальна, фінансова, земельно-житлова, господарська, пожежна і технічно-будівельна частини. Їх роботу забезпечувало 24 особи [78, с. 98]. Мілітопольський відділ місцевого комунального господарства складався із загального, кошторисно-фінансового, житлово-земельного підвідділів, а також підвідділу благоустрою і підприємств [79, с. 100].

З огляду на перенесення окружного центру в Глухів та перебудови у зв'язку з цим всього окружного апарату в останніх числах серпня 1925 р. Новгород-сіверський окружний відділ місцевого комунального господарства було реорганізовано в районний відділ місцевого комунального господарства з функціями регулювання та керівництва місцевим (комунальним) господарством району та безпосереднього управління міським (комунальним) господарством Новгород-Сіверська. До його складу входило управління справами; фінансово-контрольно-матеріальний підвідділ. Напередодні реорганізації штат Новгород-Сіверського окружного відділу місцевого господарства складався з 81 особи. Після згорання апарату та відрядження частини співробітників у розпорядження окружного центру штат місцевого відділу скоротився до 65 осіб, з них 15 осіб налажало до управлінського апарату, 22 особи були співробітниками електростанції та ще 28 формували склад пожежних команд [84, с. 101]. Загальне керівництво пожежною охороною як у Новгород-Сіверську, так і на території усього району здійснювалося одним пожежним інспектором. У районному центрі діяли дві пожежні команди – одна професійна та одна добровільна, завдяки яким пожежну охорону міста можна було б вважати задовільною, якби не незадовільний стан пожежного інвентарю, рівень пошкодження якого сягав 50%. Для ремонту та поповнення протипожежних засобів необхідно було витратити близько 1,5 тис. карб. Стан пожежної безпеки на селі теж перебував у не надто задовільному стані. Весь штат вільнопожежних дружин району складався із 153 осіб, а пожежний інвентар перебував ще в гіршому становищі, ніж у Новгород-Сіверську. З метою регулярного інструктування сільських пожежних організацій та створення нових, передбачалося виокремлення кількох інструкторів зі складу Новгород-Сіверської добровільної пожежної дружини [84, с. 104].

В першому кварталі 1924 – 1925 бюджетного року організаційні заходи Бердянського окружного відділу комунального господарства виявилися, головним чином, у створенні найбільш спрощених форм управління підприємствами та частковому розвантаженні органу від малоприбуткових

підприємств. Що стосувалося функціонування районних відділів комунального господарства, то окружним відділом було вжито заходи із впорядкування їх звітної роботи. Бердянський окружний відділ комунального господарства вдався до заходів з організації на селі пожежної справи.

З метою ремонтування доріг Бердянський окружний відділ комунального господарства потребував коштів на суму в 20 тис. карб., проте під час затвердження кошторису на ці потреби грошей надано не було.

Площа Бердянська, хоч і була визначена в 7480 десятин, проте місто не мало генерального плану міських земель. У зв'язку з цим на роботи, що були пов'язані із складанням плану міста, влада надала Бердянському окружному відділу комунального господарства 8 тис. карб.

У сфері житлової справи Бердянським окружним відділом комунального господарства було розпочато підготовчі роботи з позбавлення від домоволодінь, які перебували на його утриманні. З цією метою було розроблено проєкт обов'язкової постанови про закріплення будинків за мешканцями та надано низку пільг для їх денационалізації. «Дикі» ж будинки зносилися для будівельних потреб окружного відділу комунального господарства.

Зважаючи на необхідність розширення силової установки місцевої електростанції, Бердянський окружний відділ комунального господарства передбачав її передислокацію в будівлю колишнього Азовсько-чорноморського заводу.

Бердянський окружний відділ комунального господарства наголошував, що магістраль міського водопроводу потребувала часткової заміни та чищення залізних труб, оскільки у воді було виявлено значний об'єм механічних домішок. У зв'язку з тим, що вода мала підвищену жорсткість, передбачалося влаштування водопом'якшувальної станції, був необхідний також ремонт свердловин.

Оскільки загальний стан бійні перебував у незадовільному стані, Бердянський окружний відділ комунального господарства вважав за потрібне

побудувати нову скотобійню, на зведення якої передбачалося витратити 15 тис. карб. [74, с. 100].

Протягом 1924 – 1925 рр., і особливо у своїх планах на 1926 р., Одеський окружний відділ комунального господарства пропонував низку заходів, які були покликані створити максимально сприятливі умови для розвитку курортної і портової інфраструктури Одеси. Саме під цим кутом розроблялися та реалізовувалися плани з відновлення та розширення комунальних підприємств, проведення найважливіших робіт з благоустрою тощо.

Так, до зазначених заходів слід зарахувати встановлення трамвайного сполучення з лиманами – найважливішими курортними зонами Одеси, зокрема – з Куяльником, який до 1924 р. обслуговувався виключно замиською залізницею. Сюди ж належить зарахувати роботу з проведення водопроводу в Люстдорф – найкращий морський курорт Одеси, що надало поштовх до розвитку цієї відомої далеко за межами Одеси відпочинкової зони, яка до цього часу неабияк страждала від безводдя. Також було вирішено питання про прокладання водопроводу та проведення лінії трамваю в Лузанівку — місцевість, розташовану біля морського берега і поблизу лиманів.

Серед робіт, що мали значення для покращення портової інфраструктури Одеси, слід відзначити поновлення кам'яного мощення головних вулиць порту та під'їзних шляхів, а також його приєднання до комунальної електростанції.

З метою виявлення перспектив та можливостей курортно-дачного будівництва, Одеським окружним відділом комунального господарства під час інвентаризації комунального майна було здійснено облік та обстеження дачного господарства Одеського району. Усього вдалося виявити 1089 дач, серед яких 410 було денаціоналізовано, здано у найм – 325, а ще 185 перебували в підпорядкуванні комунального відділу.

Дачі, що знаходилися на балансі комунального відділу, належали до тієї категорії споруд, що вимагали капітального ремонту і, подібно до зруйнованих дач, розташовувалися переважно в курортних районах. Обширність територій

дачного району та її слабка забудованість відкривали перед комунальним відділом широкі перспективи щодо можливості подальшої забудови та розширення одеських курортів, а також задоволення зростаючої потреби у приміщеннях у межах рекреаційних зон та в дачних районах Одеси.

З метою полегшення забудови дачних районів комунальним відділом у порядку використання праці безробітних упродовж 1924 – 1925 рр. було проведено значний обсяг робіт з очищення дачних ділянок від зруйнованих будівель, їх перепланування тощо [69, с. 95-96].

Співробітники НКВС періодично здійснювали обстеження діяльності окружних відділів місцевого комунального господарства.

Так, у квітні 1926 р. під час здійснення перевірки фінансової звітності Миколаївського окружного відділу місцевого комунального господарства було встановлено, що той перебував у надзвичайно незадовільному стані. Записи центральної бухгалтерії велися із запізненням майже на три місяці та були доведені лише до 1 лютого.

Заборгованість Миколаївському окружному відділу місцевого комунального господарства з боку окремих осіб та установ становила близько одного мільйона карбованців. Цю суму переважно складали борги минулих років. Серед боржників не останнє місце посідали установи, які перебували на утриманні місцевого бюджету. Також фігурували значні грошові суми, що були видані різним особам на умовах звітування про їх витрату, які проте не надавали необхідних звітів протягом декількох місяців.

Поряд з цим, послабленню фінансового стану комунального господарства на Миколаївщині сприяв недостатньо повний облік його доходних джерел, такого як, наприклад, квартирна плата за користування комунальним житловим фондом.

Темп розгортання комунального господарства надзвичайно послаблювався внаслідок існування практики вилучення коштів із доходів окружних відділів місцевого комунального господарства на інші потреби. Так, комунальне господарство Миколаєва поповнило місцевий бюджет за рахунок передачі

40,52% своїх надходжень, а Херсону – 37,6%. Комісія НКВС вважала за необхідне вказати на ненормальність становища, за якого зруйноване комунальне господарство, що потребувало коштів, витратило близько 2/5 своїх власних надходжень на інші місцеві потреби.

В сфері житлового господарства процес денаціоналізації дрібних домоволодінь відбувався в надзвичайно повільному темпі. Так, станом на квітень 1926 р. все ще залишалися неденаціоналізованими 890 домоволодінь Миколаєва та 831 домоволодінь Херсону. Факт такого слабкого розвантаження окружних відділів місцевого комунального господарства від дрібних нерентабельних домоволодінь свідчив про недостатньо інтенсивне проведення кампанії з денаціоналізації і недостатнє засвоєння тієї думки, що будь-яка затримка в цій справі спричиняла порушення державних інтересів. Юридично невизначений статус домоволодінь сприяв їх руйнуванню, оскільки такі споруди по суті виявлялися безгосподарними.

У зв'язку з цим пропонувалося проведення кампанії з денаціоналізації шляхом публікації в місцевій пресі списків неденаціоналізованих будинків, скорочення формальностей під час процедури денаціоналізації тощо.

Під час обстеження будинкового господарства в Херсоні та Миколаєві було звернено увагу на лише часткове використання торговельно-промислових приміщень, незважаючи на їх значну питому вагу в комунальному бюджеті. В містах не було здійснено повного обліку всіх торгово-промислових приміщень, проведено інвентаризацію лише зайнятих приміщень, не існувало плану заходів щодо відновлення зруйнованих приміщень.

Незважаючи на перебування значної кількості будинків Миколаєва та Херсона в руйнівному стані, під час обстеження житлового будівництва було встановлено його порівняно малі об'єми [71, с. 51-52].

Як у Миколаєві, так і в Херсоні необґрунтовано великими були тарифи на комунальні послуги. Тарифна політика, побудована на принципах максимального вилучення доходів із комунальних підприємств, зрештою призводила до зниження доходів окружних відділів місцевого комунального

господарства. Так, високий тариф на бійні в Миколаєві за забій худоби викликало таємний забій худоби. Високі тарифи на воду призводили до відмови населення від користування водопровідною водою. У Херсоні близько 40% населення, а також низка дрібних майстерень та підприємств користувалися водою з Дніпра [71, с. 53].

Обстеження Херсонського та Миколаївського окружних відділів місцевого комунального господарства показало, що керівництво районним комунальним господарством майже не здійснювалося. Співробітники районних органів влади були змушені самотійно розумітися на всіх питаннях комунального господарства.

У штаті Херсонського окружного відділу місцевого комунального господарства перебував інструктор з керівництва районним комунальним господарством. Проте обсяги виконуваної ним роботи були надзвичайно малі. Вона зводилася до кількох виїздів до трьох найбільших окружних поселень міського типу. До решти районних центрів виїздів не здійснювалося. Ані письмового, ані особистого зв'язку з районами не існувало. У Миколаєві ж інструктора з керівництва районним комунальним господарством не було.

Миколаївський і Херсонський окружні відділи місцевого комунального господарства не мали елементарної інформації про обсяг та стан районного комунального господарства [71, с. 54].

Співробітники НКВС не лише особисто обстежували окружні відділи місцевого комунального господарства, але й викликали до Харкова їх очільників. Ті подавали наркомату доповіді. На їх основі Колегія НКВС формувала резолюції, які містили пропозиції щодо покращення роботи окружних відділів місцевого комунального господарства.

Так, заслухавши 4 травня 1926 р. звітну доповідь завідувача Первомайського окружного відділу місцевого комунального господарства, Колегія НКВС ухвалила:

«Констатувати загальне зростання комунального господарства Первомайська, що виявилось у збільшенні його основного капіталу, покращенні

господарсько-побутової інфраструктури, а також у загальному зростанні бюджету Первомайського окружного відділу місцевого комунального господарства, що відбулося переважно за рахунок підвищення прибутковості комунальних підприємств;

- відзначаючи широкий масштаб робіт окружного відділу місцевого комунального господарства у сфері будівництва, як у частині будинкового господарства та комунальних підприємств, так і зовнішнього благоустрою, окружному відділу місцевого комунального господарства надалі пропонувалося пов'язувати свої плани будівництва з фінансовими можливостями;

- констатує наявність об'ємних робіт з прокладання шляхопроводів і тротуарів у центральних частинах міста, за повної відсутності таких на околицях, запропонувати окружному відділу місцевого комунального господарства надавати більше уваги благоустрою окраїнних частин міста, заселених переважно незаможними верствами населення;

- зважаючи на загальну неупорядкованість міста Первомайська, окружному відділу місцевого комунального господарства запропонувати у майбутньому бюджетному році передбачити роботи зі зйомки плану міста та правильного його планування, вживши заходів щодо належного утримання берегів Бугу та закріплення виходів до нього з центральних частин міста;

- враховуючи відсутність у місті водопроводу, а також лазні, що негативно позначалося на стані здоров'я широких мас населення, окружному відділу місцевого комунального господарства пропонується під час проектування нових комунальних підприємств звернути увагу на створення підприємств, які мали санітарно-гігієнічний характер;

- констатуючи, що кампанія денационалізації будинків дала в Первомайську позитивні результати в сенсі залучення приватного капіталу в житлове будівництво, окружному відділу місцевого комунального господарства запропонувати посилити роботу з денационалізації;

- наголошуючи на слабкому розвитку житлової кооперації в Первомайську, яка в більшості випадків не виконувала зобов'язань щодо відновлення та

ремонту житлових будівель, окружному відділу місцевого комунального господарства запропонувати вжити заходів щодо розриву договорів з ненадійними орендарями, а домоволодіння денаціоналізувати;

- враховуючи, що житлова криза в Первомайську не могла бути вирішена лише силами окружного відділу місцевого комунального господарства, останньому запропонувати виробити заходи, які б сприяли посиленню житлово-будівельної кооперації із залученням до участі в ній профспілкових органів і наявних у місті промислових підприємств;

- констатуючи недостатність заходів в сфері забезпечення пожежної безпеки поселень округу, окружному відділу місцевого комунального господарства посилити роботу з організації у сільських місцевостях добровільних дружин, поступово налагодити постачання їх необхідним інвентарем, заповнити штати районних пожежних інструкторів, передбачених постановою РНК від 7 лютого 1925 р.;

- констатуючи кількісну слабкість дорожнього апарату окружного відділу місцевого комунального господарства, що негативно позначалося на стані дорожнього господарства округу і спричиняло слабе виконання завдань НКВС, окружному відділу місцевого комунального господарства запропонувати посилити цей апарат;

- констатуючи слабе керівництво діяльністю органів районного комунального господарства з боку окружного відділу місцевого комунального господарства, останньому слід посилити інструктаж і зв'язок з районами, а також вжити заходів з обліку районного комунального господарства;

- враховуючи наявність в Первомайському окрузі значної кількості гранітного каменю, який в значних об'ємах потрібний для потреб комунального господарства (мостові роботи, фундаменти для будинків тощо), окружному відділу місцевого комунального господарства протягом трьох місяців слід вжити заходів, які б дозволили більш інтенсивно експлуатувати каменоломні, зокрема шляхом залучення для цієї мети коштів та капіталів інших, насамперед, потужних міст України» [81, с. 58-59].

В 1926 р. у середовищі радянських співробітників органів влади переважало переконання щодо існування потреби зміцнення ролі НКВС у справі управлінні господарсько-побутовою інфраструктурою.

Тож, побутувала думка щодо необхідності посилення центральних органів комунального господарства та створення на їх базі авторитетного та сильного апарату, який би мав спроможність здійснювати тверде та планове керівництво комунальним господарством на місцевому рівні.

В законодавчому порядку пропонувалося більш чітко розмежувати функції керівних органів комунального господарства та місцевої промисловості (НКВС та ВРНГ), а також їх повноваження на селі (НКВС та НКЗ), у дорожньому будівництві (НКВС та НКШС), об'єднавши цю роботу головним чином в межах НКВС.

З метою розробки основних положень про інвентаризацію та методи оцінки майна місцевого та комунального господарства при НКВС мала бути організована особлива комісія із залученням до її складу висококваліфікованих фахівців [82, с. 3].

Отже, важливу роль в налагодженні належного рівня функціонування господарсько-побутової інфраструктури України відігравали органи комунального господарства, що діяли при НКВС. В умовах повоєнної розрухи, страждаючи на брак фінансування, вони вдавалися кроків, що були спрямовані на поліпшення побутового життя населення України шляхом покращення його житлових умов. Проте ці зусилля за існуючих умов, слід визнати, були половинчастими та малодієвими.

3.2. Місце НКВС в державному регулюванні церковно-релігійного життя

НКВС активно регулював діяльність релігійних організацій та їх громад. Саме за його посередництва більшовики втілювали політику відокремлення держави і школи від церкви. Лише за рік роботи, протягом 1 жовтня 1922 р. –

30 вересня 1923 р., наркомат розповсюдив 26 різних за змістом обіжників та надав 354 пояснень, які стосувалися колективних форм релігійного життя населення України, долучився до закриття 82 релігійних шкіл, зареєстрував 2650 культових громад [3, арк. 41].

Як відомо, НКВС України було утворено 29 січня 1919 р. Проте до 1922 р. в складі наркомату не існувало спеціального підрозділу, на який покладалося б завдання втілення державної політики щодо церкви. Така структура з'явилася восени 1922 р., коли так званий ліквідаційний відділ НКЮ з усім його штатом було підпорядковано НКВС. Це сталося згідно рішення ВУЦВК від 6 вересня 1922 р. Спочатку відділ було включено як відділення з відокремлення церкви від держави до складу адміністративного підвідділу НКВС. Останній був структурною ланкою Адміністративно-організаційного відділу [86, с. 133]. Протягом 1924 – 1926 рр. відділення з відокремлення церкви від держави називалося підвідділом культів, залишаючись у складі Адміністративного відділу НКВС, який був створений на основі Адміністративно-організаційного відділу, що зазнав трансформації під час реорганізації наркомату в 1923 – 1924 рр. З 1927 р. підвідділ культів у складі Адміністративно-організаційного управління (з 1930 р. – Центрального адміністративного управління) НКВС замінив інспектор у справах культів, а з 1930 р. – референт у справах культів [86, с. 135].

На місцевому рівні при губернських адміністративних відділах функціонували відділення з відокремлення церкви від держави, а після переходу в 1925 р. до трьохступеневого адміністративно-територіального поділу – відділення культів окружних адміністративних відділів.

Роботу зазначених структурних підрозділів низового апарату НКВС супроводжували певні проблеми, про що можна довідатися з протоколу засідання керівників відділів НКВС, яке відбулося 10 березня 1925 р. Заслухавши доповідь про обстеження адміністративного апарату Київської губернії члени наради, зокрема постановили: «Констатувати, що робота з реєстрації релігійних громад недостатня, необхідно адмінвідділу розробити

форми обліку на основі карткової системи, оскільки за наявності багаточисельних релігійних общин карткова система буде найбільше відповідати тим вимогам, які виникають у зв'язку з необхідністю обліку релігійного руху (швидке вивчення змін, які відбуваються всередині релігійного руху, унаочнення змін, можливість обліку змін, які відбуваються в кожній общині). Констатувати часту зміну співробітників відділення по роботі з релігійними громадами. Необхідно поставити на розгляд питання про закріплення відповідних співробітників, а також про покращення їх матеріального становища, оскільки однією з причин змінного складу працівників є низький рівень платні, порівняно з рівнем відповідальності за виконувану ними роботу. Відзначити, що для узгодження ставок НКВС необхідно погодити це питання з центральними професійними організаціями, оскільки місцеві профспілки висловлюють заперечення з приводу підвищення оплати праці співробітникам» [7, арк. 23]. Маємо інформацію, що восени 1927 р. не найкращим чином була налагоджена робота адміністративного відділу Запорізького окружного виконавчого комітету у сфері регулювання церковно-релігійного життя – справи релігійних громад перебували в неупорядкованому стані, а духовенство та об'єднання віруючих не були обліковані в повному обсязі [22, арк. 13].

Як зазначає історикиня Л. Бабенко, існуючі у системі НКВС структури у сфері регулювання церковно-релігійного життя були запрограмовані на бюрократизм, адміністрування, грубе й некомпетентне втручання в діяльність релігійних громад [88, с. 278].

На початку листопада 1922 р. вийшла постанова ВУЦВК «Про порядок реєстрації товариств і союзів, які не мають на меті отримання прибутку і про порядок нагляду за ними», а 10 липня 1923 р. інструкція НКВС «Про порядок реєстрації релігійних товариств і надання дозволу на скликання їхніх з'їздів», у яких зазначалося, що релігійна громада не може починати свою діяльність без попередньої реєстрації у відповідних органах влади. Громадяни, які бажали стати засновниками релігійної громади, повинні були надати до відділу

управління губернії чи окружного виконавчого комітету разом із відповідною заявою, статут у 5 примірниках (з весни 1923 р. у 3) та список засновників у 3 примірниках з наданням про них особової інформації: прізвища, імені, імені по-батькові, місця проживання, соціального і службового статусу, належності до того чи іншого релігійного культу. Також обов'язково додавалися списки віруючих, служителів культу, членів церковної ради та протокол загального установчого зібрання релігійної громади, що бажала зареєструватися [102, с. 49].

Реєстрацію статутів релігійних громад проводили губернські міжвідомчі комісії у справах товариств і спілок під. На вимогу органів радянської влади у статуті кожної релігійної громади мала бути зазначена така інформація: мета утворення общини; напрями її діяльності; порядок вступу віруючих до громади та вибуття з її складу; завдання виконавчого органу об'єднання; порядок скликання загальних зборів і виборів членів ради; функції загальних зборів і ради; порядок обрання і функції ревізійної комісії; перелік джерел прибутків, які отримує об'єднання; умови і порядок ліквідації релігійної громади [102, с. 50].

В 1924 р. НКВС було розроблено типовий статут релігійної громади. З цього часу об'єднання віруючих продовжили свою діяльність за спільними правилами функціонування, що значно спростило державі нагляд за ними. Впровадження в життя нового статуту передбачало збільшення кількості осіб, необхідних для створення нової релігійної громади. Для реєстрації общини відтепер держава вимагала згоди 50 осіб, а не 10, як було до цього часу [5, арк. 11].

Перша хвиля реєстрації статутів релігійних громад, що відбулася на початку 1920-х рр. подекуди відзначалася квапливістю, а тому пройшла неналежним чином. Розуміючи це, місцеві органи НКВС зверталися до центрального апарату наркомату з вимогою провести перереєстрацію об'єднань віруючих [27, арк. 58].

Скарги віруючих, які ті надсилали на адресу НКВС, підтверджують даний факт. Зокрема вони засвідчували, що місцева влада у сфері реєстрації статутів релігійних громад не у всіх випадках точно і чітко дотримувалася чинного законодавства. Чиновництво не завжди розрізняло громади, які підлягали обов'язковій реєстрації та об'єднання віруючих, які могли існувати без неї. До об'єднань, вільних від реєстрації статутів, належали всі нечисленні громади, що в межах поселення не мали необхідної для заснування релігійної общини кількості віруючих – 50 осіб. Такі колективи, щоправда, з метою покращення обслуговування культових потреб своїх членів, могли об'єднуватися з іншими общинами того ж району в одну релігійну громаду.

Згідно законодавства, під час реєстрації релігійної громади засвідченню підлягали підписи 50 її засновників. Що ж стосувалося самих статутів релігійних громад та всіх додатків до них, то вони жодних засвідчень не потребували. Процедура засвідчення могла відбуватися не лише у нотаріальній конторі або народного судді, а також, згідно постанови ВУЦВК та РНК від 12 березня 1925 р., у районних виконавчих комітетах або сільських радах. Під час реєстрації статутів НКВС закликав остаточно позбутися практики стягнення з віруючих будь-яких непередбачених законом зборів.

Поширеним порушення адміністративними органами закону про реєстрацію статутів релігійних громад було самостійне, без відповідної директиви НКВС, неодноразове проведення перереєстрації статутів релігійних товариств (на місцевому рівні, наприклад, призначали перереєстрацію статутів релігійних громад, внаслідок зміни керівника відділення культів). Натомість перереєстрація статутів релігійних громад мала відбуватися виключно за наказом НКВС – таку директиву було дано в жовтні 1923 р. і тому місцеві відділи культів мали здійснювати реєстрацію статутів виключно тих релігійних громад, які тільки-но розпочинали діяльність, або общин, що задекларували зміну своєї конфесійної приналежності. З метою належного обліку релігійного руху НКВС закликав свої місцеві органи користуватися попередніми

реєстраційними матеріалами та переліками релігійних громад, які щорічно поновлювали окружні адміністративні відділи.

Радянське чиновництво повсякчас вдавалося до перевищення службових обов'язків. Спостерігалось явище незаконних вимог місцевих адміністративних органів щодо регулювання діяльності релігійних громад. Так, за подання релігійними громадами до адміністративних органів влади необхідних документів, чиновники, не вдаючись до обґрунтувань, намагалися стягувати з віруючих кошти; вимагали публікацію оголошень в періодичних виданнях про скликання майбутніх загальних зборів релігійних громад тощо [77, с. 16]. Деякі адміністративні органи під час видачі дозволів нечисленним релігійним громадам протестантських конфесій на влаштування молитовних зборів у приватних будинках неправомірно вимагали оплати відповідних заяв гербовим збором [77, с. 17].

Органи НКВС були важливим сегментом в оперативних заходах ДПУ щодо розколу релігійних угруповань і брали в цьому процесі активну участь [88, с. 283]. З огляду на сказане НКВС намагався використовувати у власних інтересах протиріччя, які існували між окремими релігійними угрупованнями. Залежно від регіону, в якому домінувала та чи інша конфесійна організація, влада, вирішуючи спірні питання на користь більш слабших релігійних громад, тим самим намагалася послабити сильніші об'єднання віруючих. Трактуючи по-своєму запити віруючих, влада не квапилася їх задовольняти, побоюючись у разі прийняття привабливого для них рішення посилення на населення впливу духовенства [47, с. 83].

На НКВС та його місцеві органи покладалося завдання з облікування духовенства. Кожен служитель культу, незалежно від того чи він задовольняв релігійні потреби всередині створених віруючими громад, чи ні, був зобов'язаний за місцем проживання з'явитися в районний виконавчий комітет або окружний чи губерньський адміністративний відділ для взяття на облік [4, арк. 77]. Реєстрація духовенства передбачала встановлення повного контролю за його пересуванням, навіть у межах району. Для поїздки в особистих чи в

службових справах священник писав клопотання до місцевого адміністративного органу НКВС, а змінюючи місце проживання, обов'язково мав знятися з обліку і зареєструватися на новому місці. До порушників застосовувалися штрафні санкції [88, с. 295].

Щоб затаврувати «паразитизм і марнотратство» священнослужителів НКВС вдавався до підрахунків витрат сільського населення на релігійні потреби. Мільйонні суми, на думку пропагандистів, мали викликати відразу й обурення в суспільстві та прозріння віруючих [88, с. 100].

Апогеєм дискредитації духовенства, на думку більшовиків, мало стати доведення його окремих представників до публічних актів з відмови від виконання своїх душпастирських обов'язків. Чесленні випадки зречення сану були наслідком роботи спільної роботи працівників органів НКВС і співробітників ДПУ: створювалися такі бюрократичні перешкоди для діяльності релігійних громад, що у священника «опускалися руки» й зніало бажання продовжувати свою діяльність. Лише протягом квітня 1928 р. від сану відмовилося 20 священників, а у травні ще 11 [88, с. 289]. За рекомендацією НКВС, в інтересах антирелігійної ідеології заяви про зречення пропонувалося друкувати в періодичних місцевих та республіканських виданнях [111, с. 251].

Зміст опублікованих обіжників та розпоряджень НКВС з питань здійснення церковно-релігійної політики в Україні протягом 1923 р. відображав як тенденції подальшого обмеження діяльності релігійних громад, так і початки припинення безконтрольних дій місцевої влади, особливо в сфері відбирання та перепрофілювання культових споруд.

25 червня 1923 р. адміністративне управління НКВС звертало увагу на існування домашніх синагог, а також діючих, однак незареєстрованих іудейських громад. Їх керівників пропонувалося притягати до кримінальної відповідальності.

Станом на 5 липня 1923 р. НКВС визнавала існування в окремих місцевостях підпільних навчальних закладів, де продовжували викладатись релігійні віровчення.

В середині 1923 р. НКВС розпочав вдаватися до перших кроків у напрямку уніфікації порядку зачинення культових будівель. Зокрема, опублікований 25 липня 1923 р. обіжник № 322 вимагав у кожному випадку такі дії попередньо узгоджувати з губернським ліквідаційним комітетом. Остаточна проблема правової регламентації зачинення храмів і молитовних будинків всіх культів була вирішена 14 серпня 1924 р. в циркулярному листі НКВС № 131 за підписом заступника наркома внутрішніх справ М. Черлюнчакевича [148, с. 48]. До видання циркулярного листа, який встановлював порядок закриття культових будівель виключно з дозволу ВУЦВК, місцева влада самовільно вилучала із користування релігійних громад богослужбові споруди. Така поведінка радянських функціонерів з боку обурених віруючих спровокувала потік скарг на адресу НКВС. Із свого боку НКВС звинувачував місцеву владу в тому, що вона не вдалася до швидкого прилаштування відібраних у релігійних громад приміщень культових споруд до інших потреб. Той факт, що більшість колишніх богослужбових будівель до моменту подання скарг повною мірою не було використано, на думку співробітників НКВС, вказував на те, що місцева влада недостатньо уважно ставилася до питання здійснення найголовнішої більшовицької вимоги в сфері відокремлення церкви від держави – закриття (вилучення з користування віруючих) культових будівель із їх подальшим перепрофілюванням [77, с. 15].

Відмова від жорсткого антирелігійного курсу правлячого режиму на підставі рішень XII і особливо XIII з'їздів РКП(б) не припиняла спроб витіснення релігії з життя суспільства. Згідно з тогочасними таємними директивами наголос робився на посиленні обліку та здійсненні контролю над релігійним середовищем, його вивчення з метою ослаблення. Відповідно до цього зазнала змін тональність опублікованих відомчих документів НКВС. На початку 1924 р. були опубліковані регламентуючі документи про порядок проведення добровільних зборів та пожертв на покриття витрат, пов'язаних з володінням культовим майном. Районним виконавчим комітетам та сільським

радам було жорстко наказано на недопустимість заборони присутності на молитовних зібраннях осіб молодше 18 років [148, с. 48].

В церковно-релігійній сфері НКВС надавав значної уваги врегулюванню питань, які хвилювали прихильників окремих конфесій. Упродовж 1924 р. співробітники НКВС вирішили низку спірних питань, що турбували менонітів. Зокрема їм було надано дозвіл на влаштування молитовних зібрань у приватних будинках, за умови, що про проведення таких зборів заздалегідь попереджалися органи місцевої влади; дозволено користуватися релігійною літературою, яку надсилала Голандська місія допомоги дітям; пояснено про неможливість колективного здобуття релігійної освіти дітьми віком до 18 років [5, арк. 21 зв.].

15 березня 1924 р. до Управління НКВС від голови Всеукраїнського священного синоду православної церкви потрапило п'ять заяв, що містили перелік вимог релігійного характеру: прохання щодо зниження вартості шкільного навчання для дітей духовенства; вирішення питання про будівлі нерелігійного призначення, які за попередньої влади перебували у користуванні об'єднань віруючих і священників; питання звільнення культових споруд від обкладання податками; про звільнення громадян від оплати реєстраційних послуг, які надавали ЗАГСи; про надання дозволу робітникам і службовцям входити до складу релігійних громад. Проте співробітники центрального апарату НКВС не поспішали реагувати на запит. У письмовій формі клопотальнику було нагадано про потребу сплатити за кожен подану заяву гербовий збір у розмірі 2 карб. [12, арк. 26].

Місцеві органи НКВС здійснювали перевірку майна, що перебувало у користуванні релігійних громад, перевіряли договори про користування об'єднань віруючих культовими спорудами та укладали там, де їх ще не було [76, с. 26]. НКВС вирішував майнові суперечки, які виникали всередині релігійних общин. Зокрема співробітники наркомату пояснювали зацікавленим особам, що предмети богослужбового вжитку, які віруючі дарували релігійним громадам, з моменту передачі набували статусу культового майна, а отже розпочинали належати державі [26, арк. 5].

Часом влада розривала із віруючими договори про користування богослужбовими будівлями з метою їх передачі іншим релігійним громадам. Такі дії влади віруючі сприймали вороже.

Розуміючи це, НКВС закликав осіб, які на місцевому рівні відповідали за відносини держави із церквою, більш точно дотримуватися встановленого порядку вилучення культових споруд із користування одних п'ятдесяток (так радянські посадовці називали релігійні громади, адже для їх взяття на облік, як уже зазначалося, необхідно було зібрати колектив у кількості 50 осіб) та їх передачу іншим. Постанова про зазначену процедуру обов'язкова мала бути затверджена в НКВС і без санкції наркомату на місцях у життя не втілюватися. Під час подання в НКВС відповідних матеріалів необхідно було представляти акт огляду культової будівлі та перевірки діяльності релігійної громади, який би засвідчив порушення тих чи інших умов договору [77, с. 15].

Уповноважені релігійних громад зверталися до центрального апарату НКВС із клопотаннями щодо надання дозволів на проведення ремонтів пошкоджених культових споруд, які не квапилися надавати окружні адміністративні відділи [21].

Також віруючі скаржилися на відмову місцевих органів у видачі дозволів на здійснення хресних ходів та інших публічних релігійних церемоній, на проведення добровільних зборів, як представниками релігійних громад, так і служителями культів під час здійснення тих чи інших релігійних обрядів.

НКВС надавав пояснення: адміністративні органи мали знати, що публічні релігійні заходи, які базувалися на традиційних звичаях православних віруючих, як, наприклад, хресний хід «на воду» з нагоди святкування Хрещення Ісуса Христа, Преполовіння, Преображення, обряди хрещення дорослих (у релігійних громад окремих протестантських напрямків) на річках з письмового дозволу слід допускати безперешкодно. НКВС згідно власних циркулярів від 3 січня 1924 р. № 2 і від 18 лютого 1926 р. за № 24 допускав можливість здійснення поза межами богослужбових споруд добровільних зборів коштів представниками релігійних громад на потреби, що були пов'язані

з володінням молитовними будівлями та культовим майном. Також НКВС дозволяв безперешкодний збір добровільних пожертв поза межами культових будівель, у будинках віруючих і служителів культу, під час виконання тих чи інших релігійних відправ (наприклад молитовного відвідування будинків віруючих з нагоди Різдва та Великодня) [77, с. 17].

У другій половині 1920-х рр. реєстрація релігійних громад регламентувалася циркуляром НКЮ від 28 серпня 1924 р., інструкцією НКВС і НКЮ № 31 від 17 лютого 1925 р., обіжником НКВС № 81 від 27 травня 1925 р., а також обіжником НКВС № 6 від 8 січня 1925 р. У вересні 1925 р. на адресу всіх окружних відділів республіки надійшов таємний обіжник НКВС за № 332, в якому, аби уникнути зайвих домагань релігійних громад і не утворювати стимулів до їх виконання, пропонувалося утримуватися від реєстрації тих общин, які не мали у своєму користуванні культової споруди [102, с. 52]. З метою зниження рівня активності віруючих 29 грудня 1926 р. Адміністративний відділ НКВС на адреси акружних адміністративних відділів надіслав обіжник у якому знову йшлося про потребу призупинення реєстрації об'єднань віруючих, що не мали у своєму розпорядженні будівель для здійснення богослужінь [20, арк. 1].

24 січня 1929 р. ЦК ВКП(б) затвердив текст листа «Про заходи щодо антирелігійної роботи», який визначав подальший характер взаємин церкви і держави. Автори листа зараховували духовенство, активних віруючих, органи церковного управління до ворогів соціалізму. Серед багатьох завдань, накреслених в партійному документі, від НКВС вимагалось «не допускати будь-яких порушень радянського законодавства релігійними об'єднаннями, маючи на увазі, що релігійні організації... є єдиною легально діючою контрреволюційною організацією, яка має вплив на маси» [111, с. 65-66]. Невдовзі з ініціативи НКВС розгорнулася робота над новим законопроектом, який мав узгодити положення декрету «Про відокремлення церкви від держави і школи від церкви» із запланованим наступом більшовицького режиму на

релігійні організації. Проект Положення про культу та культове майно продемонстрував суттєве звуження прав церкви та віруючих [102, с. 140].

Існувала таємна угода між НКВС і ДПУ про спільне погодження напрямів діяльності власних спеціалізованих структурних одиниць у сфері регулювання релігійного життя населення України [43, с. 120]. Тож, верхівка радянської держави цілком свідомо вважала органи НКВС більшовицьким інструментом у боротьбі з церквою і релігією. В той же час для широкого загалу адміністративний відділ НКВС та підвідомчий йому місцевий апарат по-пропагандистському називали провідниками свободи сумління, охоронцями радянського законодавства у сфері релігії та церкви [86, с. 135].

НКВС до численних районних виконавчих комітетів надсилав з грифом «цілком таємно» спеціальні інструкції, що вміщували перелік вказівок та методів, які мали стати у нагоді працівникам державних органів під час закриття культових будівель та розформування релігійних громад. НКВС пропонував своїм місцевим органам збирати інформацію щодо невиконання громадами умов договору про користування культовими спорудами, недостатньої кількості членів у складі релігійних общин, перебування богослужбового приміщення в неналежному технічному стані тощо [102, с. 144].

Перші прояви масового процесу позбавлення релігійних громад їх культових споруд розпочали спостерігатися вже у 1928 р. До прикладу, в лютому цього року Адміністративний відділ НКВС погодив звернення Волинського окружного виконавчого комітету щодо закриття в місті Баранівка синагоги на вулиці Жаборицькій. Своє схвалення наркомат обґрунтував тим, що в місті залишалось функціонувати ще три синагоги, які мали змогу вмістити 2 тис. осіб. На думку співробітників НКВС цього було цілком достатньо для задоволення релігійних потреб 800 іудеїв, які мешкали в Баранівці. Вирішальним чинником, який вплинув на рішення НКВС, став факт «клопотання» кустарів Баранівки та єврейських робітників місцевого

порцелянового заводу з приводу потреби припинення діяльності в стінах синагоги релігійної громади [23, арк. 11].

За аналогічною схемою відбулося закриття восени 1928 р. синагоги Бейс-Гемедриш, що знаходилася в місті Кодня Волинського округу, як і багатьох інших культових споруд в Україні.

У висновку НКВС йшлося: «1. В м. Кодня є 2 синагоги. Одна менша – тепла “Бейс-Гемедриш” і друга велика – холодна “Шіл”.

2. Всього віруючих членів рел. громади 100 чол. Єврейського населення всього – 744 чол. Одна синагога цілком задовольняє рел. потреби віруючих євреїв.

3. На загальних зборах виборців в кількості 100 чол. було ухвалено закрити одну з синагог під клуб або школу, оскільки 600 чол. трудящих євреїв не мають клубу. Крім того, в м. Кодня гостра потреба в шкільному помешканні.

На підставі зазначеного НКВС вважає за можливе задоволити клопотання євреїв – трудящих м. Кодні, підтримане постановою Президії Волинського ОВК – аби закрити одну з цих синагог (яку найде необхідним ОВК) й використати помешкання під культ-освітні потреби» [28, арк. 4].

Як бачимо, для обґрунтування того, що закриття тієї чи іншої культової споруди проводилося на прохання народу, а не на вимогу місцевих органів влади, радянське чиновництво часто змушене були шукати ініціаторів серед дещо збайдужілого до релігії та залежного від керівництва робітництва [102, с. 134-135].

З метою уникнення вилучення культових споруд із користування релігійних громад, їх уповноважені зверталися до НКВС з проханням надати дозволи на денационалізацію богослужбових будівель. Проте наркомат категорично відхилив такі пропозиції [24, арк. 1].

Значно збільшилася кількість випадків позбавлення релігійних громад їх культових споруд в 1929 р. Лише протягом другої половини цього року в одному тільки Житомирі було закрито чотири православні церкви [58, с. 57].

Обурені такою політикою більшовиків віруючі надсилали на адресу НКВС численні скарги, у яких обґрунтовували неправомірність дій місцевої влади. Реагуючи на масове невдоволення членів примусово розпущених релігійних громад, співробітники наркомату формували запити до низових органів з метою отримання пояснень щодо легітимності закриття тієї або іншої культової споруди. Ті, в свою чергу, складали відписки подібного змісту: «Окрадмінвідділ повідомляє, що в селі Лиман молитовний будинок самовільно не закривався, а на це є постанова самої громади, щоб один молитовний будинок передати під культурну установу, тому що в селі Лиман мається два молитовні будинки, а віруючих дуже мало, завдяки чому один молитовний будинок зовсім не потрібний для релігійних виконань. Надалі місцевими організаціями, безвірниками, так і іншими організаціями провадиться робота, щоб передати один з молитовних будинків під культурну установу – сельбуд» [29, арк. 2].

Як бачимо, попри пом'якшення політики радянської влади щодо релігії та церкви, яке відбулося за доби непу, деякі аспекти діяльності місцевих органів НКВС у сфері відокремлення церкви від держави продовжували відзначатися деструктивним характером. З боку адміністративних органів спостерігалось недостатньо суворе і точне розуміння чинного законодавства, що часом слугувало приводом до непотрібних та зайвих конфліктів із віруючими. Під час чергового наступу більшовиків на релігію і церкву, протягом 1929 – 1930 рр. НКВС та його місцеві органи стали активними учасниками позбавлення релігійних громад їх культових споруд [153, с. 75].

Таким чином, у сфері регулювання церковно-релігійних питань НКВС облікував і до певної міри визначав функціонування релігійних громад різних конфесій, контролював діяльність духовенства, вирішував питання, які турбували прихильників того чи іншого релігійного напрямку та, попри все, був дієвим інструментом боротьби більшовиків із традиційним духовним життям населення України, аж до ліквідації об'єднань віруючих та закриття культових споруд.

Висновки до розділу III

Протягом усього періоду існування НКВС у його складі перебували підрозділи, до сфери повноважень яких належала опіка за господарсько-побутовою інфраструктурою України. Спершу Комунальний відділ, потім Головне управління у справах комунального господарства, врешті Інспекція у справах комунального господарства працювали головним чином з націоналізованим більшовиками нерухомим майном. На перелічені органи НКВС держава покладала завдання щодо забезпечення населення міст житлом, як шляхом перерозподілу існуючого фонду, так і завдяки зведенню нових будинків; регулювання питань, що були пов'язані із наданням громадянам доступу до життєзабезпечуючих ресурсів. Комунальні органи доглядали за становищем шляхів сполучення, станом кладовищ та опікувалися пожежною безпекою.

Прихід на зміну політики воєнного комунізму непу пом'якшив ставлення більшовиків до церкви. Тактовне та вдумливе дотримання законодавства у сфері відокремлення церкви від держави з точним урахуванням об'єктивної обстановки, зі зжитком заходів натиску, на думку НКВС, мало стати підґрунтям діяльності адміністративних органів у сфері державно-церковних відносин. Тимчасово послабивши натиск на церкву, більшовики продовжували дотримуватися переконання про потребу викорінення із повсякденного життя населення релігійного світогляду та очікували слушного часу для втілення своїх задумів. Саме НКВС на межі 20 – 30-х рр. XX ст. став у руках комуністів дієвим інструментом знищення релігійних громад та засобом грубого позбавлення їх культових споруд.

РОЗДІЛ IV

ДІЯЛЬНІСТЬ НКВС У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

4.1. Роль НКВС в організації роботи міліції

Кількість співробітників органів міліції була доволі значною в 1921 р., після чого вона розпочала скорочуватися як шляхом демобілізації, так і внаслідок перегляду особового складу [44, с. 621]. Так, в середині 1921 р. в органах міліції налічувалося 289 тис. осіб. На кожні 90 мешканців України припадав один працівник міліції. Однак навчити та забезпечити всім необхідним таку масу міліціонерів на той час було неможливо. Бракувало зброї, спорядження та обмундирування. Лише 189 тис. міліціонерів мала змогу отримати продовольчі пайки [105, с. 34]. Та вже станом на 1 вересня 1922 р. Головному управлінню міліції НКВС підпорядковувалося 39 тис. міліціонерів та 3629 співробітників карного розшуку, а через рік – 12345 міліціонерів та 1654 співробітників карного розшуку [3, арк. 44]. Найменша кількість правоохоронців в Україні була зафіксована в 1924 р., після чого розпочалося щорічне поповнення особового складу органів міліції. Восени 1928 р. в Україні вже нараховувалося 25 тис. міліціонерів [44, с. 621].

Прикметно, що навіть у другому кварталі 1925 р. на службі в органах міліції та розшуку перебувало лише 53,5% українців. В окремих губерніях кількість українців порівняно з попереднім кварталом збільшилася. Наприклад, у Полтавській губернії цей показник зріс на 3,5%, а в Харківській на 2,2%.

Що стосувалося соціального складу органів міліції та розшуку, то 88% їх службовців походили із робітничих і селянських родин [68, с. 25]. Найбільша кількість осіб робітничого походження у складі міліції перебувала в 1925 р., після чого їх відсоток, на противагу особам селянського походження, щорічно знижувався. Причиною цього було те, що органи міліції поповнювалися в першу чергу за рахунок демобілізованих червоноармійців, серед яких домінували селяни. Демобілізовані ж червоноармійці робітничого походження

до лав міліції потрапляти не бажали, оскільки їх не вдовольняв рівень матеріального забезпечення працівників правоохоронних органів та доволі важка служба [44, с. 622].

Для більшовиків важливим був факт належності співробітників органів міліції і розшуку до комуністичної партії. В зовнішній міліції перебувало 17,1% членів комуністичної партії та 3% членів ЛКСМУ, тоді як безпартійних нараховувалося 79,9%; у кримінальному розшуку комуністів було 16,4%, членів ЛКСМУ – 2,6% та 81% безпартійних; у промисловій міліції комуністів нараховувалося 16,2%, членів ЛКСМУ – 3,1% та 80,7% безпартійних. Партійність міліціонерів була низькою через те, що вони комплектувалися часто із місцевого населення, що не бачило потреби в належності до КП(б)У. Порівнюючи відсоткове співвідношення партійного складу між першим та другим кварталами 1925 р., слід зазначити, що кількість комуністів в органах міліції і розшуку збільшилася у Волинській та Чернігівській губерніях у середньому на 1-1,5%. Збільшення пояснювалося тим, що Відділ міліції та розшуку УСРР усіх членів партії, які прибували для роботи в органах міліції та розшуку з партійних органів, переважно спрямовував до названих губерній. Також на 3,3%, порівняно з першим кварталом 1925 р., збільшилася кількість членів комуністичної партії у промисловій міліції [68, с. 25]. Важливо відзначити, що зростанню кількості партійних правоохоронців в Україні сприяло направлення до республіки міліційного складу із Росії. Цей став одним з елементів посилення комуністичного окупаційного режиму в Україні.

В 1923 р. Головним управлінням міліції НКВС було видано низку документів, які регламентували діяльність органів міліції. Це зразкова інструкція районному наглядачу, інструкція керівнику районної міліції, правила проходження служби, дисциплінарний статут.

У зразковій інструкції районному наглядачеві йшлося, що райони міліції діляться на підрайони, в яких і здійснюють свою роботу районні наглядачі. Постові міліціонери, безпосередньо підпорядковуючись черговому району, мали також виконувати вказівки районного наглядача. Окрім проведення

дізнань щодо кримінальних справ та охорони громадського порядку районні наглядачі мали всіляко сприяти агентам карного розшуку.

Інструкція начальнику районної міліції покладала на нього і керований ним орган обов'язок стежити за виконанням громадянами законів і підзаконних актів, попереджати та припиняти правопорушення, виявляти та розслідувати кримінальні злочини.

У Правилах проходження служби у робітничо-селянській червоній міліції та карному розшуку, затверджених народним комісаром внутрішніх справ УСРР 12 грудня 1923 р., вказувалося, що особи, які влаштувалися на роботу до органів міліції, вважаються такими, що перебувають на державній службі. Працівники оперативного та стройового складу зобов'язувалися прослужити в міліції не менше року.

Дисциплінарний статут робітничо-селянської міліції було затверджено того ж 12 грудня 1923 р. народним комісаром внутрішніх справ, командуючим військами України, народним комісаром юстиції та народним комісаром праці. У статуті було сформульовано поняття міліцейської дисципліни, визначалися права та обов'язки керівників органів міліції та їх підлеглих, передбачалися заходи службового заохочення та стягнення. Статут зобов'язував працівника міліції поводитися гідним чином як на службі, так і поза нею, охороняти права громадян і бути з ними ввічливим, чесним, безкорисливим, сумлінно виконувати свої службові обов'язки та бережно ставитися до державного майна.

Важливим документом, який визначив напрямок подальшого розвитку міліції, стала постанова про діяльність органів міліції, прийнята Всеукраїнською нарадою працівників НКВС у червні 1924 р.

У постанові виокремлювалися найсуттєвіші недоліки в організації та діяльності української міліції, які слід було негайно усунути. Нарада насамперед звертала увагу на надмірну завантаженість працівників міліції. У середньому протягом року кожен працівник міліції здійснював 133 обшуки, 60 затримань злочинців, 223 рази писав службові листи. У сільській місцевості

обтяженість працівників міліції була ще більшою. З огляду на завантаженість міліціонерів нарада вирішила, що подальше скорочення штатів міліції неможливе [105, с. 42-43].

Упродовж 1924 р. було суттєво поліпшено кадровий склад міліції і карного розшуку. Завдяки обережному підходу до відбору співробітників, більш високим вимогам до кандидатур та поліпшенню матеріального становища прийнятих на роботу осіб рівень злочинності у середовищі працівників міліції та карного розшуку вдалося суттєво знизити. Попри це, серед співробітників можна було й надалі спостерігати такі специфічні злочини і проступки як перевищення владних повноважень, несанкціоноване звільнення з-під варти арештованих, алкоголізм, самовільне полишення служби [5, арк. 28 зв.].

У середині 1920-х рр. прокотилася низка судових процесів над працівниками міліції та розшуку в низці округ, зокрема в Херсонській, Маріупольській Київській. Хвиля процесів змусила звернути увагу на особовий склад органів міліції та розшуку, а також на вивчення причин злочинності, що були пов'язані з умовами служби і побуту їх працівників.

З цією метою, за директивою вищих законодавчих органів УСРР, було здійснено всеукраїнський перегляд штатів міліції та розшуку. Перегляд охоплював працівників міліції та розшуку, незалежно від посад, а також кадровий склад адміністративних відділів.

Робота з перегляду особового складу тривала понад пів року. За підсумками перевірки з посад було знято 11,6% всього переглянутого складу.

Оскільки перегляд був дуже суворим, звільняли з посад не лише за скоєні злочини або за підозру в них, а й за пияцтво, неналежний спосіб життя, невідповідність службі. Та все ж відсоток звільнених виявився нижчим від кількості відсторонених від виконання службових обов'язків під час «всеукраїнської чистки» міліції та розшуку 1923 р. 7,9% звільнених співробітників органів міліції та розшуку було притягнуто до кримінальної відповідальності.

На місцевому рівні здійснення «чистки» забезпечувалося окружними комісіями з перегляду штату міліції, під керівництвом центральної комісії. Остання безпосередньо перевіряла лише вищий склад міліції та розшуку, тобто керівників окружних підвідділів міліції і розшуку. Головна ж робота її полягала у розгляді скарг окружних комісій, яких надійшло 629. З-поміж розглянутих скарг було задоволено майже 30%, інші ж залишилися без рішень.

Некомплект особового складу міліції і розшуку, що утворився в результаті «чистки», заповнювався новими працівниками, головним чином з числа демобілізованих червоноармійців. Крім того, за клопотанням Відділу міліції та розшуку НКВС було надано директиви по лінії профспілок та комнезамів щодо висування гідних осіб, які відповідали б службі в органах міліції та розшуку [63, с. 22].

Одним із основних недоліків міліції структурного характеру була значна плинність її кадрів. 1924 р. з органів міліції лише на одній Полтавщині пішло 1766 осіб, на їхнє місце було зараховано 1105 осіб [105, с. 44]. В штатах органів міліції і карного розшуку, усупереч існуючим правилам і законоположення, відбувалися постійні зміни керівного складу [5, арк. 28]. У деяких районах за пів року змінилося вісім керівників міліції. Загалом по Україні плинність кадрів у міліції 1924 р. сягнула 72 % [105, с. 44].

Відділ міліції та розшуку НКВС повів рішучу боротьбу з плинністю особового складу, що протягом 1924 – 1925 рр. в середньому сягала 50%. Важливе значення у цій боротьбі відіграла постанова РНК УСРР, згідно якої на стройових працівників міліції та активних співробітників карного розшуку поширювалася відповідальність за 107 статтею Кримінального кодексу УСРР за самовільне похищення служби до закінчення терміну даної ними підписки про несення обов'язкової служби [63, с. 23].

Розповсюдженість серед працівників міліції злочинності, низький рівень дисципліни можна пояснити їх тяжким матеріальним становищем. Міліціонери отримували замалу заробітну платню, яка навіть не відповідала прожитковому мінімуму [5, арк. 52 зв.]. Як бачимо, наслідки передачі утримання міліції на

баланс місцевих бюджетів в середині 1920-х рр. були доволі негативними. Загальна штатна чисельність міліції упродовж десятиліття не була сталою. Хибна система фінансового забезпечення спричинила зростання соціальної напруженості в лавах міліції, адже співробітникам сусідніх органів міліції, які працювали в однакових умовах, встановлювались оклади, що істотно відрізнялися. Зміни призвели до значного перевантаження працівників міліції і, внаслідок цього, до певного погіршення показників охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю [210, с. 13].

В зв'язку з переходом на трьохступеневу систему управління, який відбувся влітку 1925 р., виникла потреба у перегляді штатів деяких місцевих органів міліції та розшуку. В результаті реформи відбулося скорочення співробітників губернських апаратів міліції та розшуку, тоді як райони відділення стали ближчими до центру, оскільки його діяльність значно поживавилася. Доволі життєздатним виявилось виокремлення Харківського управління міліції та розшуку на правах округу, а у трьох найбільших містах України – Києві, Одесі та Катеринославі – окремих міських управлінь міліції та розшуку з підпорядкуванням окружній міліції [63, с. 21]. До складу Катеринославського управління міліції та розшуку входило 49 осіб, а також по 79 співробітників до решти трьох [9, арк. 77].

Також після переходу на трьохступеневу систему управління було розроблено проект декрету про штати кінних резервів та міськрайонів міліції, а також про норми розрахунку стройового складу міліції в містах окружного значення. Після скасування губерній було ліквідовано губернські кінні резерви міліції, тоді як штати окружних резервів були недостатні для обслуговування окремих великих округ. З огляду на це НКВС пропонував переглянути штати кінних резервів [61, с. 29].

Штати районних органів міліції, які були затверджені РНК УСРР в лютому 1925 р., протягом наступного року не переглядалися, адже стан окружних бюджетів не дозволяв розраховувати на створення більших штатів. Кадровий склад органів міліції і розшуку, через слабкість місцевого бюджету,

незважаючи на зусилля і тиск з боку центру, не був сформований до кінця. Зокрема в округах не були встановлені посади діловодів на 16%, агентів розшуку на 8%, міліціонерів на 50%, а районних наглядачів аж на 68%.

Робота органів міліції та розшуку в структурно-штатній сфері полягала, крім докладання зусиль у напрямку пошуку співробітників для зайняття вакантних посад, також у розробці проєкту штатів міськрайонної міліції, які ще не були затверджені на законодавчому рівні, норм стройового складу міліції та розшуку в окружних містах, проєкту штатів для адресних столів [63, с. 21].

Для того, щоб підібрати більш кваліфікований склад працівників міліції та розшуку, а також утримати в цих органах тих, хто вже перебував на службі, влада розуміла потребу покращення їх матеріального становища. Протягом 1924 – 1925 рр. заробітна плата працівників міліції та розшуку підвищилася на 13%, але все ж не досягла повсюдно прожиткового мінімуму, оскільки спостерігалася надзвичайна строкатість ставок в окремих округах і навіть районах. Відділ міліції та розшуку НКВС 1926 р. змушений був висунути проєкт уніфікації заробітної плати, в основу якого мав бути покладений єдиний для УСРР коефіцієнт ставок. Особлива увага зверталася на покращення матеріального становища працівників міліції та розшуку у прикордонних округах. Через законодавчі органи було прийнято декрет «Про пільги та переваги осіб, які перебувають на службі в міліції та розшуку і їх сімей», згідно якого працівники міліції та розшуку отримували право користуватися пільгами та перевагами у сфері трудового землекористування, сільського господарства, народної освіти, а також житлової політики [63, с. 23].

У зв'язку з браком коштів існувала проблема забезпечення працівників міліції форменим одягом. Наприклад, міліціонери Полтавської губернії станом на 1924 р. мали 90% застарілого обмундирування [5, арк. 53]. Постачання окружних органів міліції та розшуку спеціальним одягом вдалося значною мірою централізувати в 1926 р. [63, с. 24].

Не вистачало міліціонерам і зброї. У 1923 р. на їх озброєнні перебували головним чином гвинтівки, яких нараховувалося 11536 штук. Співробітникам

міліції бракувало револьверів та набоїв до них – у розпорядженні міліціонерів перебувало лише 1881 наган та 367 револьверів інших типів, в той час як потреба в них сягала 8,2 тис. штук [3, арк. 46]. Лише в травні 1925 р. місцеві органи міліції і розшуку отримали достатню кількість зброї та боєприпасів [63, с. 24].

Радянська влада, рекламуючи переваги спеціалізованої освіти, зверталася до міліціонерів: «Найважливішим питанням, яке стоїть зараз перед працівником міліції та розшуку, є навчання. Працівник міліції на відміну від представників старої царської та всяких буржуазних поліцій, повинен бути не лише вузьким фахівцем своєї професії та «охоронцем порядку», а й громадським діячем. Він повинен уміти відповісти на всі питання робітника чи селянина, поставлені йому, як представнику влади, а для цього потрібні певні знання, які можна отримати у школах, навчальних командах чи, нарешті, шляхом самоосвіти» [85, с. 5].

З метою підвищення кваліфікації влада залучала співробітників міліції та карного розшуку до навчання. В 1925 р. у Київській, Харківській, та Одеській губерніях було створено викладацькі колективи для регулярного проведення занять з міліціонерами. Проте навчання відбувалося не на постійній основі, причиною чого став малокомплектний кадровий склад місцевих органів міліції – в значній кількості випадків неможливо було виокремити групу міліціонерів у кількості 15-20 осіб, щоб можна було організувати для них навчання.

Підготовка молодшого та середнього міліцейського складу централізовано здійснювалася у Всеукраїнській школі командного складу міліції та розшуку. Підготовані курсанти змінювали працівників, які не справлялися зі своєю службою, зокрема на районному рівні. Звільнених влада намагалася не позбутися, а направити до школи для набуття необхідних навичок [68, с. 25]. НКО давав рекомендації щодо покращення навчального плану та програм Всеукраїнської школи командного складу міліції та розшуку. Своєю чергою Відділ міліції та розшуку НКВС у відповідності до наданих порад до початку

навчального року, який розпочинався 1 січня, намагався встигнути переробити програми школи [61, с. 29].

Всеукраїнська школа командного складу міліції та розшуку, зробивши наприкінці 1925 р. передислокацію з Харкова до Києва, станом на 1926 р. здійснила два випуски курсантів загальною кількістю 262 особи, яких було направлено до округів для зайняття командних посад.

Розроблялися заходи, спрямовані на розширення практичної підготовки курсантів як у самій школі, так і поза нею. Практичні заняття курсанти мали відвідувати протягом усього навчального року, паралельно із засвоєнням теоретичної частини навчального курсу.

Існувала практика індивідуальної самопідготовки, яка застосовувалася лише стосовно командного складу. Для полегшення проходження самопідготовки було розроблено детальну програму, із зазначенням переліку необхідних посібників з кожного предмета [63, с. 23].

Більшовики приділяли значну увагу ідеологічній обробці службовців органів державної влади. В зв'язку з цим робота в сфері «політичного виховання» працівників міліції та розшуку здійснювалася комуністичними партійними органами через осередки, що були в кожному окружному апараті правоохоронних органів.

Успішності ліквідації малограмотності серед працівників міліції та розшуку заважала обмеженість штатів та їх перевантаженість.

Українізація апарату міліції та розшуку в 1925 р. доволі успішно здійснювалася в Київській, Полтавській, Волинській, Подільській губерніях, тоді як в інших губерніях робота проводилася незадовільно [68, с. 25].

Упродовж 1 жовтня 1922 р. – 30 вересня 1923 р. органи міліції та карного розшуку спромоглися розкрити 1306 убивств, 974 збройних пограбувань, 124517 крадіжок, виявили 10722 порушень правил торгівлі та 9974 випадків бійок [3, арк. 47]. Значних успіхів міліція змогла досягти у боротьбі із злочинністю протягом 1926 – 1927 рр. Досить зазначити, що рівень розкриття злочинів у 1927 р. склав 71%. Це був доволі високий показник, якщо врахувати,

що ступінь розкриття злочинів у країнах Західної Європи становив не більше 70% [140, с. 60]. Вагоме місце в роботі органів міліції та карного розшуку посідала боротьба з «бандитизмом» [105, с. 82]. Під цим терміном радянська влада розуміла не лише злочинну діяльність озброєних ватаг чоловіків, які, скажімо, перепиняли на безлюдних ділянках доріг селян з метою їх грабунку, а й групи осіб, які вели підпільну боротьбу з комуністами з національно-політичних та соціально-економічних мотивів. Тож, варто наголосити, що органи міліції та карного розшуку інтенсивно використовувалися більшовиками з метою придушення українського визвольного руху та селянського опору соціалістичним експериментам [155, с. 55].

Важливим завданням української міліції була боротьба із самогонварінням. На офіційному рівні радянська влада суть цього правопорушення вбачала в тому, що на виготовлення самогону витрачалася значна кількість продуктів харчування – зернових культур, картоплі, буряку, цукру. До того ж самогонваріння і пов'язане з ним пияцтво сприяли зростанню злочинності, зокрема збільшенню кількості таких небезпечних злочинів, як хуліганство, грабежі, розбої. Боротьба із цими явищами провадилася працівниками міліції найрізноманітнішими методами: виявлялися осередки самогонваріння; проводилися обшуки та рейди з вилучення самогону, а також дізнання у справах про самогонваріння; розкривалися випадки розкрадання спирту з державних сховищ; припинявся незаконний продаж спирту та алкогольних напоїв; підвищувався контроль за дотриманням правил торгівлі спиртними напоями [140, с. 45]. Упродовж 1 жовтня 1922 р. – 30 вересня 1923 р. міліцією було виявлено 25484 осередків самогонваріння, затримано 19738 осіб, причетних до нелегального виготовлення алкоголю [3, арк. 47]. У 1924 р. під час великодніх свят та з нагоди демобілізації з армії та призиву до неї Україною було здійснено два потужні рейди. Якщо протягом 1922 – 1923 рр. було затримано близько 20 тис. самогонників, то упродовж більшої частини 1924 р. 48 тис. осіб, які займалися незаконним виготовленням алкогольних напоїв [5, арк. 36]. Упродовж 1925 – 1927 рр. органами міліції на

самогонників було складено 185 тис. протоколів, конфісковано 50 тис. самогонних апаратів, знищено 300 тис. літрів незаконно виготовлених алкогольних напоїв [162, с. 49].

Боротьба органів міліції із самогоноварінням органічно поєднувалася з боротьбою проти хуліганства. Хуліганство, яке в Україні було чи не найпоширенішим злочином, вважалося одним з найнебезпечніших наслідків алкоголізму. За даними НКВС, з 1 травня 1925 р. по 1 жовтня 1926 р. в цілому по країні було зареєстровано 39 тис. випадків хуліганства, причому в переважній більшості випадків хулігани діяли у стані сп'яніння.

У постанові Колегії НКВС зазначалося, що основною причиною хуліганства є пияцтво. Значною мірою хуліганству сприяли відсутність планового та об'єднаного керування боротьбою з цим явищем, недостатня визначеність каральної політики. Колегія НКВС наголошувала, що для посилення боротьби з хуліганством слід поліпшувати культурно-виховну роботу серед населення, вживати заходів попереджувального характеру та вдосконалювати судову практику, і клопотала перед урядом про створення центральної та окружних нарад з питань боротьби з хуліганством за участю представників адміністративних органів, профспілок та органів народної освіти [140, с. 67].

Доволі складною виглядала боротьба міліції із таким явищем як конокрадство. Протягом жовтня 1923 р. – вересня 1924 р. з 6686 випадків викрадення коней вдалося розкрити лише 2446 епізодів, що становило 38% від загальної кількості подібних випадків. Такий низький рівень боротьби з конокрадством пояснювався відсутністю в сільській місцевості мережі органів карного розшуку. Відсутність коштів для організації розлогої мережі інформаторів у сукупності із браком засобів пересування значною мірою зменшувала інтенсивність та успішність боротьби з конокрадством [5, арк. 44 зв.].

Відділ міліції та розшуку НКВС вивчав методи боротьби з дитячою безпритульністю, а також пов'язане із нею явище зростаючого хуліганства.

Станом на 1925 р. в Україні мешкало близько 15 тис. зареєстрованих безпритульних дітей, які потребували невідкладної державної та громадської допомоги [61, с. 29].

Що стосується питання відносин міліції і карного розшуку з іншими структурами влади, то вони були доволі відмінними.

В середині 1920-ї рр. зрештою було вирішено питання про особливості конвоювання заарештованих та про взаємини міліції з конвойною вартою. Згідно інструкції міліція мала супроводжувати заарештованих з моменту затримання до розміщення в БУПРах або інших місцях позбавлення волі, що охоронялися конвойною вартою. З цього часу заарештований мав перебувати під охороною конвойної варти, яка повинна була супроводжувати його всюди, куди б його не спрямовували.

Взаємини органів міліції та карного розшуку із прокуратурою та судовими органами не завжди перебували на цілком належному рівні. Головним чином, зіткнення та конфлікти виникали на ґрунті того, що прокуратура надто широкого тлумачила свої наглядові права, тоді як судові органи завантажували органи міліції та карного розшуку дорученнями, які з успіхом могли б бути виконані в інший спосіб [63, с. 22].

НКВС намагався позбавити співробітників міліції та карного розшуку від виконання функцій, які, з огляду на певні обставини, покладали на них інші органи влади та не були пов'язані з їх безпосередніми обов'язками. У зв'язку з тим, що органи суду та слідства розміщували заарештованих у камерах затримання при відділках міліції, які у більшості випадків були технічно не пристосовані для зазначеної мети, НКВС спільно з НКЮ у 1924 р. оприлюднив обіжник, згідно якого народні суди були обмежені в праві користування відповідними камерами терміном у 10 діб. На думку влади цього часу було цілком достатньо для провадження первинних судово-слідчих дій. Після вичерпання обумовленого терміну заарештовані мали бути перевезені до найближчих місць позбавлення волі. У випадках, коли заарештовані становили

вагому соціальну небезпеку, вони мали одразу бути поміщені до місць позбавлення волі [1, арк. 29].

З метою позбавлення органів міліції функцій, що не належали до кола їх безпосередніх обов'язків, Відділом міліції та розшуку НКВС у квітні 1926 р. було розроблено спеціальний наказ, зміст якого зводився до того, що правоохоронці звільнялися від обов'язків інформування громадян щодо потреби сплати боргів, а також від самостійного стягнення податкових недоїмок. Наказ було узгоджено з НКФ. Основна його думка полягала в тому, що міліція мала надавати допомогу органам НКФ, виключно у випадках, коли ті зустрічали із боку громадян опір. За погодженням із НКФ було видано інструкцію про те, що в такому випадку працівники міліції, стягуючи грошові суми, не мали отримувати гроші на руки, а натомість мусили вимагати подання квитанцій про їх сплату на користь НКФ [62, с. 16; 63, с. 22].

НКВС закликав органи міліції та розшуку уважно ставитися до своїх повноважень та не перевищувати їх. В 1925 р. Відділ міліції та розшуку НКВС видав наказ про те, щоб органи міліції жодним чином не провадили самостійно, за своєю ініціативою, ревізій установ кредитної кооперації. Появу наказу зумовило клопотання НКФ, оскільки на місцевому рівні траплялися випадки, коли керівники районної міліції, внаслідок нерозуміння своїх функцій, здійснювали подібні ревізії [61, с. 29]. Вважаючи за ненормальну практику виклику до суду, як свідків, працівників міліції та розшуку, які здійснювали дізнання під час розгляду тих чи інших справ, Відділ міліції та розшуку НКВС 1926 р. звернувся з клопотанням до НКЮ про потребу її усунення [62, с. 16].

Таким чином, органи міліції і карного розшуку, перебуваючи у підпорядкуванні НКВС, потерпали від важкого матеріального становища, що впливало на відсутність у їх кадровому складі достатньої кількості відповідальних працівників та домінування серед правоохоронців низького рівня професійної підготовки. Кількість співробітників органів міліції та карного розшуку не відповідала обсягам завдань, виконання яких на них покладалося. Попри це, згодом міліціонери все ж здобули можливість

належним чином виконувати функції із забезпечення правопорядку, про що свідчить високий рівень розкриття ними злочинів у другій половині 1920-х рр. Одночасно силові органи, що перебували у структурі НКВС, використовувалися владою з метою розправи над особами, які були невдоволені політикою більшовиків та радянським режимом як таким.

4.2. Участь НКВС у забезпеченні діяльності пенітенціарної системи

Структурно Виправно-трудоий відділ НКВС, що забезпечував в Україні функціонування пенітенціарної системи, складався із загального відділення, адміністративно-пенітенціарної та виробничо-господарської інспекцій [107, с. 118].

Виправно-трудоий відділ мав займатися розробкою питань пенітенціарної політики в місцях позбавлення волі; управляти місцями позбавлення волі; здійснювати керівництво місцевими виправно-трудоими органами; планомірно розподіляти ув'язнених між місцями позбавлення волі; реорганізовувати старі і створювати нові місця позбавлення волі; запроваджувати нові види примусових робіт; переміщувати, призначати і звільняти співробітників місць позбавлення волі та губернських інспекцій; керувати діяльністю конвойних частин у сфері виконання ними оперативних завдань; сприяти органам НКОЗ у справі здійснення лікувально-санітарного нагляду і надання медичної допомоги в місцях позбавлення волі; складати кошториси для місць позбавлення волі; розробляти за угодою із зацікавленими відомствами і установами норм усіх видів постачання як для ув'язнених, так і для службовців в місцях позбавлення волі; керувати культурно-просвітницькою і політичною роботою в місцях позбавлення волі, а також справою шкільної, позашкільної та професійної освіти ув'язнених [107, с. 117-118].

Виправно-трудоий відділ здійснював свою роботу у сфері створення стійкої мережі виправно-трудоих закладів [5, арк. 64]. На момент передачі усіх

місць позбавлення волі в підпорядкування НКВС, що відбулося наприкінці 1922 р., пенітенціарна система УСРР мала такий вигляд: в Україні знаходилося 75 БУПРів (будинків примусових робіт), 10 сільськогосподарських колоній та 2 реформаторії, що спеціалізувалися на перевихованні неповнолітніх правопорушників, із загальною кількістю ув'язнених – 15211 осіб. В 1923 р. кількість будинків примусової праці було скорочено до 58, також було 13 сільськогосподарських колоній, така ж кількість арештних будинків та 2 реформаторії із загальною кількістю ув'язнених – 22932 особи [141, с. 273].

Одразу після підпорядкування пенітенціарної системи НКВС Головне управління місцями позбавлення волі (яке невдовзі отримало назву Виправно-трудового відділу), в першу чергу, поставило перед працівниками виправно-трудових установ завдання значно зміцнити в місцях позбавлення волі дисципліну, суворо дотримуватися правил розподільного утримання, а також звернути особливу увагу на виробничі питання. За рахунок підприємств та інших господарських об'єктів, що були в розпорядженні НКВС, вдалося значно збільшити кількість засуджених, які залучалися до суспільно-корисної праці [107, с. 112].

Виправно-трудоий відділ активно займався розробкою положень, які б регулювали діяльність пенітенціарної системи. Так, наприклад, у сфері встановлення принципів єдиного виправно-трудоого режиму стосовно неповнолітніх правопорушників Виправно-трудоий відділ у 1924 р. розробив проєкт Положення про реформаторії. Тоді ж було оприлюднено проєкт Положення про примусові роботи, без позбавлення волі, що передбачав залучення засуджених до примусових робіт без попереднього ув'язнення, шляхом організації для них громадських робіт та застосування їх праці на виробничих підприємствах у місцях позбавлення волі. Крім того, необхідність регламентації правил служби у місцях позбавлення волі, поповнення кадрового складу пенітенціарних закладів, порядку встановлення, призначення посад, а також визначення прав та обов'язків адміністративного складу місць позбавлення волі та внутрішнього розпорядку зумовила розробку Виправно-

трудовам відділом правил нагляду у місцях позбавлення волі та дисциплінарний статут для їх адміністрацій. Враховуючи потребу повернення до чесного способу життя, необхідність надання матеріальної та моральної підтримки особам, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі, були умовно чи достроково звільнені або звільнені з-під варти за припиненням справи, за амністією чи помилуванням, а також неповнолітнім правопорушникам, Виправно-трудова відділ розробив проєкт Положення про створення губернських товариств допомоги звільненим з місць позбавлення волі [5, арк. 65-65 зв.].

НКВС тяжів до децентралізації управління місцями позбавлення волі. Саме тому об'єднання господарських частин БУПРів в єдиному центрі при окружних адміністративних відділах Колегія НКВС вважала ненормальним явищем. Окружним адміністративним відділам пропонувалося керівництво забезпеченням місць позбавлення волі необхідними ресурсами децентралізувати, передавши відповідні повноваження кожному з існуючих БУПРів [61, с. 27].

НКВС докладав зусилля для задоволення хоча б мінімальних потреб засуджених у сфері матеріально-побутового забезпечення [154, с. 47].

Звертаючись до питання харчування ув'язнених, слід відзначити існування у місцях позбавлення волі протягом 1920-х рр. надзвичайної одноманітності харчового раціону. Піклуючись про покращення харчування ув'язнених, Виправно-трудова відділом були встановлені мінімальні норми забезпечення ув'язнених їжею. На добу кожен ув'язнений мав спожити їжі, що містила 2487 калорій, при чому для в'язнів, які займалися фізичною працею, норма харчування збільшувалася ще на 543 калорії [5, арк. 74 зв.]. Хоча зазначені норми й були закріплені у циркулярі ВУЦВК за № 5064 від 7 травня 1924 р., але втілювалися у життя лише в деяких місцях позбавлення волі. Зазвичай ці норми були нижчими від тих, які були зазначені в циркулярі і лише в незначній кількості випадків рівень поживності раціонів досягав 2000-2200 калорій.

Незадовільний стан продовольчого забезпечення в місцях позбавлення волі пояснював наявність серед ув'язнених значної кількості хворих на цингу, які вимагали медичного догляду. Ситуацію не могла вирішити практика передачі ув'язненим їх рідними продовольчих пакунків, адже навіть у зразковому харківському БУПРі № 1 упродовж 1924 р. лише 27,4% ув'язнених на постійній основі отримували передачі, 13,7% частково ними забезпечувалися, в той час як 58,9% осіб їх зовсім не одержувало [5, арк. 72].

НКВС вдавався до превентивних дій з метою уникнення серед ув'язнених голоду. В зв'язку з виникненням у 1924 р. в деяких губерніях України недороду зернових культур Головне управління місць позбавлення волі намагалося узгодити з місцевими органами влади питання надання місцям утримання в'язнів кредитів на закупівлю продуктів харчування [10, арк. 3].

13 листопада 1923 р. НКВС розповсюдив циркулярного листа «Про порядок видачі ув'язненим обмундирування та прийняття на зберігання особистого речового майна ув'язнених», згідно якого була встановлена єдина форма одягу для всіх категорій ув'язнених, а також покладений обов'язок на адміністрацію місць позбавлення волі забезпечити всіх засуджених казенним одягом [107, с. 113]. На практиці забезпечення ув'язнених новою білизною та одягом відбувалося лише в дуже рідкісних та поодиноких випадках. Масового постачання ув'язненим одягу, крім харківського БУПРа № 1, протягом 1924 р. ніде не відбулося [5, арк. 72].

НКВС надавав пояснення адміністраціям в'язниць з приводу можливості розпорядження речами ув'язнених, які залишили місця позбавлення волі. Керівники місць позбавлення волі повинні були негайно повідомляти найближчих родичів про речі, що залишилися від померлих. Речі померлих (одяг та взуття), якщо такі своєчасно не забиралися родичами або спадкоємцями, які мали на це право згідно закону про успадкування, або за заповітом упродовж 6 місяців, переходили у власність місць позбавлення волі з метою покриття потреб пересильних в'язнів. Речі ув'язнених, які ті після звільнення не забирали з собою, мали протягом трьох років залишатися в

БУПРах, а після закінчення цього терміну повинні були передаватися органам НКСЗ. Витрати за зберігання речей мали лягати на плечі власника речей. У випадку, якщо б у місцях позбавлення волі серед речей ув'язнених виявилися такі, які б мали значення речових доказів, то співробітники в'язниць повинні були негайно передати їх судовим органам [10, арк. 4 - 4 зв.].

Тяжкий стан справ у місцях позбавлення волі існував із забезпеченням умов для дотримання в'язнями правил гігієни. На належному рівні каналізація функціонувала лише в трьох БУПРах, а водогін в десяти [3, арк. 47].

Окремим обіжником НКВС за № 35 від 30 серпня 1924 р. встановлювалися норми забезпечення в'язнів милом – 100 г на місяць, та граничний термін відвідування лазні – 1 раз на 2 тижні [107, с. 113]. У вересні 1924 р., за пропозицією Виправно-трудоного відділу, в місцях позбавлення волі було влаштовано «тиждень чистоти». Цей захід мав на меті посилення санітарно-освітньої роботи серед ув'язнених [5, арк. 72].

В деяких місцях ув'язнення існували випадки відмови в'язнів від обов'язкової санітарної обробки. Вбачаючи в наявності подібних явищ недостатнє виконання санітарно-просвітницької роботи, НКВС пропонував, поряд з посиленням і поглибленням відповідної роботи серед невдоволених в'язнів, позбавляти їх прогулянок, побачень, права на переписку і отримання передач, притягувати до судової відповідальності [10, арк. 10].

Виправно-трудогий відділ НКВС вдавався до дієвих кроків у сфері покращення медичного догляду за ув'язненими. Станом на 1923 р. більшість БУПРів мали лікарняні ліжка з розрахунку – одне на 15 осіб. Хворих обслуговував медичний персонал, зокрема 66 лікарів [3, арк. 49]. Розпочинаючи з другого кварталу 1924 р. у всіх місцях позбавлення волі на додачу до лікарняних ліжок було передбачено створення 385 інфекційних ліжок. Незважаючи на порівняно розлогу мережу лікарень в місцях позбавлення волі протягом жовтня 1923 р. – вересня 1924 р. до цивільних лікувальних закладів було направлено 389 хворих ув'язнених. Ця обставина пояснювалася тим, що у багатьох місцях позбавлення волі, внаслідок невеликої їх площі, розрахованої

на 160-200 осіб, було неможливо створити лікувальні заклади, які б надавали потребуючим увесь спектр необхідних видів кваліфікованої медичної допомоги [5, арк. 69 зв. - 70].

Значна кількість ув'язнених була хвора на венеричні хвороби, причому, найчастіше, виявлення у в'язнів відповідних недуг та початок їх лікування відбувався саме у місцях позбавлення волі. Враховуючи цю обставину і беручи до уваги, що місця позбавлення волі, виявивши серед ув'язнених хворих на венеричні захворювання, відповідали за їх лікування до часу звільнення, НКВС 24 липня 1924 р. пропонував адміністраціям місць ув'язнення посилити боротьбу із зазначеною соціальною хворобою. З метою засвідчення того, що звільнені з місць позбавлення волі особи дійсно вилікувалися від венеричних хвороб, лікарям пропонувалося здійснювати щодо них всі види клінічного обстеження. Всіх вилікуваних від венеричних хвороб на час звільнення з місць позбавлення волі пропонувалося облікувати, а відомості про кількість вилікуваних за видом венеричних хвороб включати до щомісячних звітів медико-санітарних частин місць позбавлення волі [10, арк. 5].

Адміністрація місць позбавлення волі, за вказівкою НКВС, залучала в'язнів до культурно-просвітницької роботи. В 1923 р. участь у її налагодженні взяло 96 викладачів – більша частина з кола ув'язнених. Також у цей час в БУПРах функціонувало 40 клубів, члени яких влаштовували концерти та спектаклі [3, арк. 49]. Виправно-трудоий відділ НКВС у місцях позбавлення волі повсякчас намагався покращити культурно-просвітницьку роботу. Зокрема, упродовж 1923 – 1924 рр. було налагоджено випуск стінгазет. Для більш злагодженої роботи зі стінними газетами Виправно-трудоим відділом були розроблені методологічні та організаційні інструкції. Культурним відділенням Виправно-трудоого відділу НКВС було узгоджено інструкцію про порядок влаштування мітингів, концертів, лекцій у всіх місцях позбавлення волі. Проте робота культурного відділення відбувалася в умовах відсутності зацікавлених у її проведенні осіб, браку коштів, необхідних для здійснення

культурно-просвітницької роботи, недостатності обладнання та приміщень у місцях позбавлення волі для обладнання шкіл та клубів [5, арк. 73].

З нагоди 10-річчя початку Першої світової війни 3 серпня 1924 р. в СРСР готувалися заходи, спрямовані на засудження світового кровавого конфлікту. До участі в них НКВС вирішив залучити ув'язнених. Зокрема, було запропоновано у присутності осіб, які відбували покарання, виголосити доповіді, що містили тезу про зв'язок війни та викликаних нею економічних негараздів з виникненням масової злочинності; в клубах місць позбавлення волі влаштувати інсценування, сюжети яких містили б посилення на події світової війни; у всіх місцях позбавлення волі випустити спеціальну стінну газету [10, арк. 2].

Виправно-трудоий відділ НКВС з метою усунення дефектів, виявлених під час налагодження бібліотечної справи, зокрема у процесі підбору книг та їх перевірки на предмет наявності інформації, яка суперечила комуністичній ідеології та більшовицькій політиці, розглядав можливість звернення до відповідних політично-освітніх організацій на предмет делегування до місць позбавлення волі бібліотечних інструкторів. Вони мали упорядкувати книги, що були наявні у в'язничних бібліотеках, подбати про те, щоб надалі купувалися книги, зміст яких був би доступний для розуміння ув'язненими [1, арк. 60].

Більш краща ситуація у місцях позбавлення волі існувала з налагодженням виробництва. Порівнюючи рівень злагодженості виробництва у майстернях місць позбавлення волі протягом жовтня 1923 – вересня 1924 рр. з його станом на жовтень 1922 – вересень 1923 рр., слід зазначити, що робота значно поліпшилася. Так, наприклад, якщо в 1923 р. у багатьох майстернях робота базувалася на кустарному способі виробництва, за відсутності будь-яких технічних пристосувань, то 1924 р. в багатьох майстернях з'явилося технічне обладнання та ручні верстати, а також було встановлено електричні та механічні двигуни. Крім того, збільшилася й кількість самих майстерень, а отже зросла й чисельність працюючих у них ув'язнених [5, арк. 73]. Попри певне

поліпшення ситуації місця позбавлення волі й надалі мали купу проблем. Так, при БУПРі в Могилів-Подільському знаходилось кілька майстерень, але функціонувала тільки одна – кравецька. Інші перебували на простоті через відсутність інструментів та грошей [76, с. 26].

Закупівля матеріалів виробничими частинами місць позбавлення волі регулювалася спеціальним об'їзником, що його розробив НКВС та розповсюдив за посередництва Виправно-трудоного відділу. Відповідно до виданого циркуляру закупівля матеріалів для місць позбавлення волі мала здійснюватися виключно в державних органах. Тільки в особливих випадках дозволялося вдаватися до послуг приватного ринку. В такому разі підзвітні особи зобов'язувалися до документів про купівлю долучати довідки від державних органів про те, що необхідні матеріали або інструменти, не могли бути придбані в інший спосіб через їх відсутність [1, арк. 30].

Виправно-трудоий відділ НКВС надавав можливість очільникам губернських виправно-трудоих інспекцій та керівництву місць позбавлення волі повідомляти його про виникнення потреб виправно-трудоих установ у придбанні будь-яких інструментів або матеріалів закордонного походження з метою поліпшення внутрішнього виробництва. Заявка повинна була мати виважений характер і стосуватися саме таких необхідних для виробництва товарів, які могли б його суттєво поліпшити та з часом окупити витрачений капітал [1, арк. 61].

Також НКВС пропонував губернським виправно-трудоим інспекціям, у тих місцях позбавлення волі, де перевезення матеріалів було масовим, по можливості, придбати для вирішення цих потреб вантажного транспорту, а де такі перевезення були не досить поширеними, дозволив винайм приватного транспорту [1, арк. 30].

Адміністрація виправно-трудоих установ нерідко зловживала своїм становищем. У деяких місцях позбавлення волі виробни, які виготовляли ув'язнені, реалізовувалися ними безпосередньо за посередництва наглядачів виправно-трудоих установ. У разі виявлення відповідних порушень Виправно-

трудоий відділ НКВС наказував місцевій владі негайно вдатися до найрішучіших заходів, впритул до передання звинувачених органам суду. Вироби, які ув'язнені передавали охоронцям з метою збуту, належало конфісковувати [1, арк. 62].

Досить часто в'язні залучалися до сільськогосподарської праці. Наприклад, БУПР у Кам'янець-Подільську мав сільськогосподарську колонію, що складалася з 24 десятин орної землі та саду [76, с. 26]. Під час збирання врожаю зернових та з'ясування обсягів врожаю всіх інших видів культур у сільськогосподарських колоніях Виправно-трудоий відділ зазвичай пропонував їх працівникам розпочинати складати план реалізації вирощеної продукції. В ньому мало бути зазначено інформацію про приблизну вартість врожаю, обсяги зерна та овочів, які передбачалося залишити для потреб колоній і які належало реалізувати, яким чином очікувалося витратити отримані від продажу сільськогосподарського товару гроші, з точним вказівкою на які саме потреби [1, арк. 60-61].

В користуванні місць позбавлення волі перебували значні садові площі. На думку НКВС, продукція садівництва могла стати важливою дохідною статтею. Відзначаючи важливість осінніх садівничих робіт для отримання вдалого урожаю, НКВС 11 вересня 1924 р. надіслав губернським інспекціям місць позбавлення волі обіжник в якому пропонувалося окопати приствольні кола та виорати сади, внести добрива, вдатися до заходів із збереження дерев від морозів, виконати роботи щодо боротьби із шкідниками [10, арк. 13].

Існували випадки, коли відомства, які не мали стосунку до функціонування виправно-трудоих установ, намагалися заволодіти їх майном. Так, у 1924 р. Херсонський окружний виконавчий комітет прийняв рішення вилучити з-під підпорядкування низки виправно-трудоих установ округу кілька майстерень та сільськогосподарських угідь. Вважаючи дії виконавчого комітету незаконними, Виправно-трудоий відділ НКВС вніс через прокуратуру УСРР протест до ВУЦВК. Реагуючи на ситуацію, Президія ВУЦВК на своєму засіданні 23 травня

1924 р. підтвердила факт недоторканності майна виправно-трудових установ та неправомірності його відчуження [1, арк. 62].

НКВС регулював найдрібніші аспекти функціонування місць позбавлення волі. В 1924 р. Виправно-трудохим відділом було розповсюджено обіжник, положення якого визначало зразок типової форми вивісок виправно-трудохим установ. Згідно зразка вивіски повинні були мати прямокутну форму з напівовальним виступом посередині. Фон вивіски мав бути зеленого кольору, літери написів – червоного. На напівовальному виступі мав міститися номер виправно-трудохим установи, на самій вивісці – її найменування двома мовами – українською та російською [1, арк. 61].

В 1924 р. Виправно-трудохим відділ НКВС клопотався про вирішення питання щодо асигнування додаткових коштів з державного бюджету (в обсязі 1,8 млн. карб, з розрахунку по 200 тис. на кожную губернію) у вигляді довгострокової безвідсоткової позички для проведення відновлювальних робіт у місцях позбавлення волі, які передбачали ремонт виробничого обладнання БУПРів, майстерень, покращення стану сільськогосподарських колоній. Також на порядку денному стояло питання про отримання з державного бюджету дотації, що була необхідна для забезпечення ув'язнених одягом, хоча б у межах 35 % від загальної потреби, тобто для 7 тис. осіб, з середнього розрахунку по 60 карб. на кожную людину. Крім того існувала необхідність придбання для охорони виправно-трудохим установ 2 тис. однотипних револьверів системи, а також по 50 патронів для кожного з них [13, арк. 39].

27 жовтня 1925 р. ВУЦВК затвердив Виправно-трудохим кодекс України, який визначив базові принципи розвитку пенітенціарної системи. Положення кодексу задекларували відмову держави від утримання місць ув'язнення тюремного типу та потребу розширення мережі трудохим колоній за умови обов'язковості праці засуджених. Серед місць ув'язнення, існування яких передбачав кодекс, переважали установи, в яких засуджені утримувались без суворої ізоляції від суспільства. Основним принципом перевиховання в таких установах проголошувалась праця. До них належали будинки попереднього

ув'язнення (для тих, хто перебував під слідством), БУПРи, сільськогосподарські трудові колонії та реформаторії для неповнолітніх правопорушників. І тільки один вид установ з виконання покарань передбачав позбавлення волі в умовах суворого обмеження дій засуджених – ізолятори спеціального призначення для осіб, притягнених до кримінальної відповідальності за вчинення найбільш тяжких злочинів [193, с. 182-183].

У середині 1920-х рр. службовий персонал виправно-трудових установ постійно супроводжували проблеми. Існуюче кадрове забезпечення БУПРів перебувало в досить незадовільному стані. Внаслідок відсутності необхідної кількості охоронців зростала чисельність випадків втечі в'язнів з місць позбавлення волі [14, арк. 20 зв.].

В 1924 р. НКВС видав таємний наказ щодо переозброєння охоронців однотипною зброєю. Проте його виконання наштовхнулося на низку перешкод – відчувалися брак револьверів та нестача коштів на їх закупівлю. Матеріальне забезпечення варти теж перебувало в доволі тяжкому становищі. Зарплата співробітників нижчої ланки не перевищувала 10-12 карбованців на місяць [5, арк. 75 зв.].

Дуже напружена ситуація в місцях позбавлення волі України на кінець 1925 р. склалась власне із самим кадровим забезпеченням. Службовці місць позбавлення волі одержували платню з місцевого бюджету. Зрівняння ставок службовців БУПРів зі ставками працівників міліції повністю не було проведено. Пайок службовцям БУПРів не видавався за відсутністю коштів. Оскільки квартирами задоволено було менше половини службовців БУПРів, багато співробітників змушені були за власний кошт винаймати приватне житло. В зв'язку з тяжким матеріальним становищем службовців, вони завжди влаштовувалися на дешевих квартирах, що знаходилися на окраїнах міст. Такий стан речей не був бажаним, оскільки у випадку тривоги співробітників БУПРів неможливо було своєчасно зібрати. Перелічені обставини негативно позначалися на якісному складі співробітників, які потрапивши на службу до

місць позбавлення волі фактично випадково, за першої нагоди звільнялися [107, с. 130].

Виправно-трудоий відділ НКВС 11 травня 1926 р. увів у дію «Інструкцію про службу працівників адміністративно-стройового складу виправно-трудоих установ УСРР», яка детально регламентувала посадові права і обов'язки співробітників місць позбавлення волі. Значення інструкції полягало в тому, що вперше були докладно регламентовані посадові обов'язки всіх без винятку співробітників виправно-трудоих установ. Інструкція детально пояснювала обов'язки керівника виправно-трудої установи, його заступників – завідуючого адміністративною частиною, завідуючого господарською частиною, завідуючого виробничою частиною, завідуючого культурно-просвітницькою частиною; помічників очільника виправно-трудої установи – завідуючого корпусом, чергового по виправно-трудої установі; молодшого адміністративно-стройового складу – старших наглядачів, наглядачів у відділеннях, молодших наглядачів. Також інструкція визначала особливості несення служби на різних постах – в корпусах (відділеннях), в майстернях, на кухні, під час супроводження ув'язнених, у зовнішніх воріт корпусу (відділення), на зовнішніх постах тощо [107, с. 132].

В 1930 р., основні пріоритети виправно-трудої політики в Україні зазнали змін. Постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 15 березня 1930 року в Кримінальний кодекс України було внесено положення про відбування покарання у вигляді позбавлення волі у виправно-трудоих таборах, які створювалися у віддалених районах СРСР. Замість прийнятого раніше поділу позбавлення волі на відбування покарання із суворою ізоляцією і без неї тепер встановлювалось, що кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі мало відбуватися у виправно-трудоих таборах або в загальних місцях ув'язнення.

У зв'язку з цим ліквідувались ізолятори спеціального призначення. На початку 1930 р. НКВС розформував і БУПРи. Єдиним типом місць позбавлення волі в Україні (таборів на території республіки тоді ще не було) залишилися

виправно-трудова колонія. В них відбували покарання засуджені терміном до трьох років (в таборах – від трьох до десяти років) [193, с. 184].

Отже, пенітенціарна система, подібно до органів міліції і розшуку, потерпала від матеріальної скрути. Низький рівень матеріального забезпечення місць позбавлення волі у поєднанні з їх переповненістю значною мірою заважав державі за посередництва НКВС виконувати задекларовані нею функції у напрямку перевиховання ув'язнених шляхом їх залучення до праці.

Висновки до розділу IV

Важливою функцією НКВС було забезпечення дотримання громадянами України правопорядку. Втілення цього обов'язку покладалося на органи міліції та карного розшуку. Чисельність особового складу міліції в Україні не була сталою та змінювалася з огляду на політичну кон'юнктуру та фінансову спроможність держави забезпечувати потреби правоохоронних органів. Низький рівень заробітної платні, брак форменого одягу та зброї не лише здійснювали негативний вплив на моральний стан службовців органів міліції та карного розшуку, а й ставали причиною скоєння ними злочинів. З метою подолання цього ганебного явища та запобігання плинності кадрового складу органів міліції та карного розшуку влада намагалася покращити матеріальний стан правоохоронців шляхом збільшення їм виплат і забезпечення амуніцією. Незважаючи на превентивні державні заходи, значна кількість посад в правоохоронних органах продовжувала залишатися вакантною. Упродовж досліджуваного періоду відбувалася уніфікація посадових обов'язків міліціонерів та чітке розмежування їх повноважень. Серед злочинів з якими міліцейським органам НКВС доводилося вести боротьбу слід виокремити грабежі, хуліганство, самогоноваріння та конокрадство. Попри незадовільний матеріальний стан, в якому доводилося працювати співробітникам органів міліції та карного розшуку, захисникам правопорядку все ж вдавалося досягати високого рівня розкриття злочинів. Одночасно силові органи, що перебували у

структурі НКВС, використовувалися владою з метою розправи над особами, які були невдоволені заходами більшовиків у сфері трансформації усталених форм соціальних відносин.

НКВС відіграв важливу роль у забезпеченні функціонування в Україні пенітенціарної системи. Спершу за посередництва Головного управління місць позбавлення волі, а згодом завдяки Виправно-трудоному відділу НКВС влада здійснювала нагляд за виконанням судових вироків, які для порушників законодавства передбачали обмеження свободи. Шляхом влаштування при виправно-трудовах установах виробничих майстерень та налагодження вирощування сільськогосподарської продукції держава за посередництва НКВС намагалася залучити ув'язнених до суспільно корисної праці. Попри зусилля наркомату з налагодження самостійного забезпечення осіб, які відбували покарання в місцях позбавлення волі, їжею та речами першої необхідності, ув'язнені продовжували потерпати від недоїдання, браку одягу та відсутності засобів гігієни. Незважаючи на незадовільний матеріальний стан, НКВС все ж здійснював спроби налагодити у виправно-трудовах установах культурно-просвітницьку роботу та намагався забезпечити хворим ув'язненим доступ до надання медичної допомоги. В матеріальній скруті перебували не лише в'язні, але й персонал місць позбавлення волі. Службовці пенітенціарної системи отримували мізерну платню, унаслідок чого не могли собі забезпечити достойний рівень життя. Охоронцями ставали випадкові люди, які усупереч службовим інструкціям, налагоджували із в'язнями відносини сумнівного характеру. Після згорання непу в підконтрольній НКВС пенітенціарній системі відбулися зміни – частину в'язниць було ліквідовано, оскільки у відділених регіонах СРСР розпочали діяти виправно-трудові табори.

ВИСНОВКИ

У дисертації вперше в українській історіографії на основі широкого кола опублікованих та неопублікованих джерел, аналізу наукових здобутків вітчизняних і зарубіжних учених із сучасних методологічних позицій здійснено комплексне дослідження питання створення НКВС України, трансформації його структури та напрямів діяльності протягом 1919 – 1930 рр.

1. Детальний огляд наукових праць засвідчує досягнення вченими помітного рівня репрезентативності проблеми функціонування вищих органів радянської влади в Україні. Зокрема істориками написано певну кількість наукових розвідок, в яких охарактеризовано деякі аспекти діяльності окремих структурних підрозділів НКВС України упродовж 1919 – 1930 рр. Як основний зміст праць, так і коло другорядних проблем, які порушували науковці у своїх монографіях та статтях, залежав від часу їх написання. Дослідницький процес пройшов шлях від характерного для радянських науковців незамаскованого спотворення подій та явищ, які були пов'язані з функціонуванням НКВС, до їх скрупульозного переосмислення після проголошення Україною незалежності. Це змогло відбутися завдяки отриманню істориками безперешкодного доступу до архівних матеріалів та застосуванню новітніх методологічних підходів. Тільки після припинення існування СРСР стало можливим дослідження низки раніше замовчуваних тем. Упродовж останніх десятиліть в українській історичній науці відбулося переосмислення ключових подій і явищ вітчизняної історії ХХ ст., зокрема продовжується процес дослідження формування та розвитку радянської тоталітарної системи, складовою якої випало стати НКВС. Здійснений аналіз довготривалого дослідження науковцями проблеми історії НКВС України оголив невтішний факт – наявність досить значного розриву між рівнем зацікавленості її окремими аспектами. Якщо діяльності відновленого в 1934 р. НКВС присвячено значну кількість праць, то функціонування наркомату з часу його створення в 1919 р. до тимчасової

ліквідації в 1930 р. досліджено поверхово та однобічно, до того ж головним чином через призму діяльності органів міліції.

Під час пошуку матеріалів для написання дисертаційного дослідження автору вдалося віднайти значний пласт архівних документальних джерел. Вони містяться у фонді НКВС (ф. 5) Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України. Уперше використані архівні матеріали надали можливість деталізувати багатогранну діяльність НКВС упродовж 1919 – 1930 рр., зокрема у сфері радянзації соціально-економічного та духовного життя населення України. В процесі дослідження також були використані вже опубліковані архівні документи, а також матеріали радянської преси.

Застосовані методологічні принципи та методи історичного пізнання надали можливість розглянути об'єкт та предмет дослідження, забезпечили ґрунтовний аналіз обраної проблеми та аргументацію висновків.

2. З приходом до влади в Україні більшовицького режиму, який знищив українську національну державність, було започатковано політику радянзації українського суспільства. Україна повністю контролювалася кремлівським режимом. Фактично вона була окупована більшовиками й, попри формальний статус союзної республіки, на практиці майже не користувалася автономними правами. Помітне місце у справі впровадження більшовицької політики в Україні посідали структури НКВС.

Від створення НКВС в 1919 р. і згорання своєї діяльності в тому ж році (що було зумовлено недовготривалим відступом більшовицьких військ з території України) через поновлення функціонування в 1920 р. й аж до тимчасової ліквідації у 1930 р. наркомат пройшов низку реорганізацій, які значним чином впливали на його повноваження та роль у системі державної влади. Перші роки існування НКВС стали періодом інтенсивних експериментів та пошуку оптимального структурно-функціонального оформлення наркомату, що зрештою став перманентним.

3. Протягом 1920-х рр. НКВС неодноразово зазнавав структурних змін відповідно до ситуації у державі й завдань, які на нього покладав радянський

уряд. Тож, якщо спершу НКВС виконував обов'язки, які полягали в забезпеченні налагодження належного функціонування нових органів влади на місцевому рівні, в підпорядкуванні собі карних органів та реалізації завдяки залученню їх апарату одіозних примх більшовиків, то вже у середині 1920-х рр. наркомат пристосувався до викликів непу. З кола повноважень НКВС було виключено організаційні функції. Роль наркомату звелась до виконання адміністративних й наглядових завдань уряду. Наприкінці існуванні своєї першої версії в 1930 р., НКВС набував ознак системи з досить широким колом повноважень в різних сферах суспільного життя, щоб вже в другій своїй інкарнації зразка 1934 р. безпосередньо стати фундаментальною частиною системи управління радянської тоталітарної держави.

Протягом усього періоду існування НКВС зберігалася тенденція до децентралізації його структурних одиниць, адже в будові наркомату перебували як підрозділи, що були покликані охороняти безпеку і громадський порядок, вести боротьбу із злочинністю, так і структури, які займалися справами господарського характеру, організаційними й адміністративними проблемами. Ці протилежні напрями діяльності по суті між собою ніщо не поєднувало окрім їх співіснування «під спільним дахом» структури до якої вони разом належали – НКВС. Упродовж другої половини 1920-х рр. тривав пошук більш довершених систем оформлення НКВС. Зрештою внаслідок відсутності кінченного вирішення проблеми покращення структури та форм діяльності НКВС (у поєднанні з курсом сталінського режиму на дедалі більшу централізацію влади) в самому кінці 1930 р. ВУЦВК і РНК УСРР, виконуючи кремлівські вказівки, прийняли постанову про розформування НКВС України.

Органи НКВС посідали одне із центральних місць в системі радянського управління 20-х рр. ХХ ст., адже наркомат забезпечував виконання більшовицької програми з побудови нових суспільних відносин на практиці. Роль НКВС у формуванні та посиленні радянської влади на місцях, впровадженні її політики була доволі помітною. Загалом НКВС мав доволі широке коло повноважень – від подолання природних катастроф до

вирішення питань обліку громадського стану населення України. Усіма цими завданнями займались окремі відділи (управління, підвідділи, інспектури) НКВС.

4. Важливу функцію в реалізації завдань центрального апарату НКВС виконували місцеві органи наркомату – спершу губернські відділи управління, а з середини 1920-х рр., після проведення адміністративно-територіальної реформи – окружні адміністративні відділи виконавчих комітетів та районні адміністративні відділення виконавчих комітетів. До кола важливих функцій низового апарату НКВС належало втілення фіскальної державної політики. Саме за його посередництва з громадян стягувалися кошти за скоєння адміністративних правопорушень. Також зусиллями місцевих органів НКВС відбувалася реєстрація актів цивільного стану, здійснювався нагляд за виконанням населенням правил торгівлі, зокрема алкогольними напоями тощо. На якість діяльності низових органів НКВС впливав брак достатньої кількості належно підготованих фахівців. Низький рівень компетентності службовців місцевих органів НКВС зумовлював появу листування між ними та співробітниками центрального апарату НКВС з метою отримання вказівок і роз'яснень інструкторського характеру.

5. З приходом до влади в Україні більшовиків відбулося масове вилучення нерухомого майна в його власників на користь держави. В зв'язку з цим управління житловим фондом та влаштування окремих елементів загального побуту громадян було покладено на органи управління комунальним господарством, які перебували в підпорядкуванні НКВС. Органи управління комунальним господарством займалися перерозподілом міського житла серед окремих категорій населення, його ремонтом і будівництвом нового. Проте останній з перелічених напрямів діяльності органів управління комунальним господарством, за браком ресурсів, давався найтяжче. Низькі показники зведення нових житлових будинків зумовлювалися ще й тим, що органи управління комунальним господарством передавали частину прибутку, який був отриманий ними від надання населенню життєзабезпечувальних послуг,

органам місцевої влади для формування бюджету. Попри негаразди, що були викликані фінансовою скрутою, комунальні органи вдавалися до заходів, що мали на меті покращити міський благоустрій, забезпечити пожежну безпеку, налагодити транспортну інфраструктуру.

Органи НКВС відігравали одну з провідних ролей у сфері втілення на практиці більшовицької політики щодо релігії та церкви. Попри формальне визнання потреби відокремлення церкви від держави, політика радянської влади у цьому напрямку була покликана встановити повний контроль більшовицького режиму над релігійним життям суспільства. НКВС посідав помітне місце у площині регулювання державно-церковних відносин не тільки як виконавчий орган, але й завдяки участі в законотворчій діяльності. Протягом 1929 – 1930 рр., із посиленням антирелігійної політики тоталітарної радянської влади, НКВС став дієвим інструментом знищення релігійних громад шляхом розірвання із ними угод про користування культовими спорудами. НКВС обмежував задоволення духовних потреб віруючих стінами храмів та жорстко забороняв здійснення релігійно-просвітницької роботи у середовищі молоді.

6. Важливу роль у структурі НКВС відігравали органи міліції та карного розшуку, які були покликані слідкувати за дотриманням громадянами законів. Особовий склад правоохоронних органів не був чисельно сталим та постійно якісно змінювався. Відтік кадрів пояснювався браком фінансування співробітників міліції та карного розшуку. Низький рівень матеріального забезпечення міліціонерів сприяв поширенню у їх середовищі випадків скоєння злочинів службового характеру. НКВС вів боротьбу із цим явищем, як шляхом збільшення заробітної платні правоохоронцям та надання їм низки пільг, так і завдяки притягненню винуватців до кримінальної відповідальності та влаштування над ними показових судових процесів. НКВС намагався покращувати рівень підготовки співробітників органів міліції та карного розшуку за посередництва організації спеціалізованого навчання. До поширених видів злочинів, з якими доводилося боротися правоохоронцям, належало нелегальне виготовлення алкогольних напоїв, викрадення коней,

хуліганство та грабіжництво. Незважаючи на скрутне матеріальне становище органів міліції та карного розшуку, їх співробітникам все ж вдавалося досягти значного рівня розкриття правопорушень. Одночасно силові органи, що перебували у структурі НКВС, використовувалися владою також з метою розправи над особами, які були невдоволені заходами більшовиків у сфері трансформації усталених форм соціальних відносин.

Не менш вагомою сферою діяльності НКВС була його участь у забезпеченні функціонування пенітенціарної системи, в межах якої існувало кілька типів установ для відбування засудженими покарання. Радянська влада за посередництва наркомату намагалася залучати ув'язнених до праці шляхом їх влаштування на роботу до майстерень або задіюючи до сільськогосподарського виробництва. Попри зусилля НКВС у напрямі покращення матеріального забезпечення ув'язнених, особи, які перебували в місцях позбавлення волі, потерпали від нестачі продуктів харчування, білизни, були позбавлені умов для дотримання правил гігієни. В не надто кращому становищі знаходився персонал виправно-трудових установ, окремі представники якого, з метою отримання матеріальних благ, вдавалися до зловживання своїми службовими повноваженнями, на що жорстко реагував наркомат. Зміцнення сталінського режиму на межі 20–30-х рр. ХХ ст. вплинуло на статус пенітенціарної системи в Україні та роль НКВС в управлінні нею, адже певні категорії засуджених розпочали відправляти до трудових таборів, які знаходилися у віддалених регіонах СРСР.

За отриманими результатами сформульовано **практичні рекомендації**:

а) пропонується уведені до наукового обігу матеріали використовувати під час підготовки спецкурсів для студентів гуманітарних факультетів закладів вищої освіти;

б) центральним та місцевим органам влади надається порада щодо використання положень і висновків проведеної наукової роботи у процесі гармонізації державної політики та усунення управлінських вад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

ДЖЕРЕЛА

1. Архівні джерела

Центральний державний архів

вищих органів влади та управління України, м. Київ

Ф. 5. Народний комісаріат внутрішніх справ

Оп. 2.

1. Спр. 32. Інформаційні зведення (хроніка) з питань діяльності Наркомвнутсправ РСФРР і УСРР та їх місцевих органів, 1924, 87 арк.

2. Спр. 33. Проекти положень про Наркомвнутсправ УСРР, його структури і штати, 04.01. – 22.09.1924, 231 арк.

3. Спр. 35. Звіти про діяльність Наркомвнутсправ УСРР за 1922/23 і 1923/24 р. і плани робіт на 1924/25 р., 117 арк.

4. Спр. 36. Матеріали про діяльність Наркомвнутсправ УСРР і його відділів за 1922/23 р. і 1923/24 р., 110 арк.

5. Спр. 37. Звіт про діяльність Наркомвнутсправ УСРР з 1 жовтня 1923 р. по 1 жовтня 1924 р., 87 арк.

6. Спр. 38. Тези доповідей, резолюції та ін. матеріали до Наради Народних комісарів внутрішніх справ союзних республік, 01.07. – 04.12.1924, 76 арк.

7. Спр. 39. Протоколи нарад відділів Наркомвнутсправ УСРР, 03.12.1924. – 11.05.1925, 35 арк.

8. Спр. 42. Звіт про діяльність Укрдержплану за 1923/24 р. Плани робіт Раднаркому і наркоматів УСРР на 1924/25 і 1925/26 рр., 76 арк.

9. Спр. 43. Листування про діяльність адміністративного відділу НКВС УСРР та губвиконкомів, 03.01.1924 – 08.09.1924, 275 арк.

10. Спр. 44. Циркуляри Головної інспекції місць позбавлення волі, 11.07. – 11.09.1924, 19 арк.

11. Спр. 49. Проекти положень, структури та штатів адміністративних управлінь (раніше адміністративних відділів) губвиконкомів, 06.02.1924 – 02.07.1924, 294 арк.

12. Спр. 54. Листування про розповсюдження бюлетеню НКВС УСРР, сплату гербового збору при поданні заяв, з інших питань щодо діяльності управління справами, 02.01.1924 – 20.12.1924, 148 арк.

13. Спр. 61. Бюджетні плани за кошторисом НКВС УСРР на 1924 – 1925 рр. та пояснювальна записка до них, 1924 – 1925, 83 арк.

14. Спр. 62. Листування та відомості про мережу місцевих органів НКВС УСРР, переведення їх на місцевий бюджет, 07.01.1924 – 29.10.1924, 26 арк.

15. Спр. 63. Кошториси видатків НКВС УСРР на 1924 – 1925 рр., 1924 – 1925, 57 арк.

16. Спр. 64. Матеріали про уніфікацію заробітної платні співробітників НКВС УСРР, 14.06.1924 – 24.06.1925, 187 арк.

17. Спр. 65. Листування про видатки НКВС УСРР, 25.04.1924 – 26.09.1925, 106 арк.

18. Спр. 72. Відомості про витрачені кошти, реєстри грошових документів. Листування про надсилання фінансових відомостей. Списки співробітників НКВС УСРР, 08.10.1924 – 22.05.1925, 620 арк.

19. Спр. 120. Протоколи нарад шефської комісії НКВС УСРР та матеріали до них, 08.08.1924 – 10.03.1925, 29 арк.

Оп. 3.

20. Спр. 261. Циркуляри НКВС УСРР про призупинення реєстрації релігійних громад, що не мають молитовних будинків, 01.09.1927 – 31.12.1927, 2 арк.

21. Спр. 266. Листування з адмінвідділами окрвиконкомів про будівництво та ремонт церков, 29.06.1927 – 15.12.1929, 113 арк.

22. Спр. 268. Листування з інспекторами культів при адмінвідділах окрвиконкомів про роботу на місцях, 13.12.1927 – 02.03.1928, 37 арк.

23. Спр. 269. Клопотання адмінвідділів окрвиконкомів про закриття церков, синагог, костелів та заключення НКВС УСРР по них, 02.04.1927 – 20.02.1928, 245 арк.

24. Спр. 271. Листування з адмінвідділом Артемівського окрвиконкому про денационалізацію єврейського молитовного будинку, 02.07.1927 – 15.08.1927, 9 арк.

25. Спр. 349. Циркуляри адмінвідділу Проскурівського окрвиконкому про облік релігійних громад, служителів культу, обстеження церков та ін., 11.04.1927 – 05.05.1927, 16 арк.

26. Спр. 396. Листування з адмінвідділом Чернігівського округу з розгляду заяв уповноважених релігійних громад, 12.07.1927 – 11.1928, 19 арк.

27. Спр. 1068. Листування з адмінвідділами окрвиконкомів про реєстрацію статутів релігійних громад та нагляд за їх діяльністю, 14.09.1928 – 23.12.1929, 83 арк.

28. Спр. 1108. Матеріали з розгляду клопотань виконкомів про закриття молитовних будинків, 16.07.1928-22.10.1928, 140 арк.

29. Спр. 1629. Листування з адмінвідділами окрвиконкомів з розгляду заяв релігійних громад про закриття молитовних будинків, 15.01.1929 – 01.01.1930, 242 арк.

Оп. 5.

30. Спр. 1. Циркуляри НКВС РСФРР про порядок складання кошторису, кошториси витрат НКВС УСРР на 2-е півріччя 1919 р. та матеріали до них, 19.07.1919, 36 арк.

31. Спр. 2. Постанови Раднаркому УСРР та циркуляри НКВС УСРР про організацію залізничної міліції, порядок зміни кордонів губерній та повітів, оплата праці службовців радянських установ та складання кошторисів на 1919 р., 13.02.1919 – 05.07.1919, 50 арк.

32. Спр. 3. Циркуляри, бюлетені та інші матеріали про діяльність фінансового відділу НКВС УСРР. Список співробітників відділу, 03.02.1919 – 16.08.1919, 185 арк.

33. Спр. 4. Циркуляри та накази НКВС УСРР, штати фінансового відділу. Відомості про кількість населених пунктів по губерніях УСРР., 08.02.1919-29.07.1919, 19 арк.

34. Спр. 5. Циркуляри НКВС РСФРР про організацію науково-комунальних підвідділів при відділах комунального господарства, комунального музею, порядок складання кошторисів, відпуску кредитів та зінших фінансових питань, 01.03.1919 – 02.08.1919, 119 арк.

35. Спр. 6. Бюлетені інформаційно-інструкторського підвідділу відділу управління НКВС УСРР та іноземного відділу «УкРОСТА» та «РАТАУ» при інформаційному відділі НКВС УСРР, проект декларації про утворення Союзу РСР (розрізнені документи), 30.06.1919 – 29.07.1924, 40 арк.

36. Спр. 7. Протоколи засідань комісії з чистки апарату НКВС УСРР та бюлетень інформаційного бюро Державного контролю, 19.07.1919 – 04.08.1919, 5 арк.

37. Спр. 8. Матеріали про організацію та фінансування Радянської робітничо-селянської міліції та її штати, 21.02.1919 – 06.08.1919, 61 арк.

38. Спр. 9. Кошторис особливого відділу Всеукраїнської надзвичайної комісії на 2-е півріччя 1919 р. та висновок фінансового відділу НКВС УСРР по ньому, 19.03.1919 – 21.07.1919, 60 арк.

39. Спр. 10. Списки співробітників адміністративно-політичного департаменту НКВС УСРР, 18.02.1919 – 19.02.1919, 21 арк.

40. Спр. 23. Положення про НКВС УСРР, доповіді про діяльність іноземного відділу НКВС УСРР та відділів управління губвиконкомів, 17.02.1922 – 30.09.1922, 127 арк.

2. Опубліковані документи і матеріали

41. Борьба с преступностью в Украинской ССР (1917 – 1967): В 2 т. К., 1966. Т.1.: 1917 – 1925 гг. 831 с.

42. Відокремлення церкви від держави й школи від церкви: Зб. декретів, інструкцій та обіжників УСРР та СРСР з поясненнями підвідділу культів при НКВС УСРР. Х., 1926. 244 с.

43. Влада і костел в Радянській Україні, 1919 – 1937 рр.: Римо-католицька церква під репресивним тиском тоталітаризму // З архівів ВУЧК-ГПУ-НКВД-КГБ. 2003. № 2(21). 509 с.

44. История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. К., 1969. Т. 1. 884 с.

45. История советской милиции: В 2-х т. М.: Академия МВД СССР, 1977. Т. 1. 346 с.

46. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1924 рік. Харків: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. 1052 с.

47. Коммунистическая власть против религии Моисея: Документы 1920 – 1937 и 1945 – 1953 гг. Винница: Глобус-Пресс, 2005. Вып. 2. 383 с.

48. КПРС і Радянська держава про релігію та атеїстичну пропаганду. К., 1962. 184 с.

49. Міністерство внутрішніх справ України: події, керівники, документи та матеріали (1917 – 2017 рр.). Т. 3: Народний комісаріат внутрішніх справ Української СРР (грудень 1922 р. – грудень 1930 р.) / Авт. кол.: М. Г. Вербенський, О. Н. Ярмиш, Т. О. Проценко, В. О. Криволапчук, В. М. Чисніков, Т. А. Плугатар, В. А. Довбня, О. В. Кожухар; За заг. ред. А. Б. Авакова. Міністерство внутрішніх справ України; Державний науково-дослідний інститут МВС України. Х.: Мачулін, 2015. 940 с.

50. Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: в 3-х т. К.: Генеза, 1997. Т. 1: 1917 – 1925 рр. 504 с.

51. Михайленко П. П., Кондратьєв Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: в 3-х т. К.: Генеза, 1997. Т. 2: 1926 – 1945 рр. 412 с.
52. Положение о рабоче-крестьянской милиции УССР. Павлоград. 1926. 13 с.
53. Положення про порядок організації, діяльності, звітності і ліквідації релігійних громад та систему обліку адмінорганами складу релгромад та служників культу. Х.: 1930. 32 с.
54. Про релігію і атеїзм. (Збірник документів і матеріалів). К., 1973. 260 с.
55. Сборник приказов милиции и розыска Украинской СС Республики. М., 1924.
56. Сухоплюєв І. Відокремлення церкви від держави. Збірник законоположень СРСР і УСРР, інструкцій, об'їжників і пояснень Наркомвнусправ УСРР. З передмовою комісара внутрішніх справ В. А. Балицького. Харків: Юридичне вид-во Наркомюсту УСРР, 1929. 47 с.
57. Тезисы к докладу об обще-административной работе. Х., 1927. 16 с.
58. Червоний терор проти духовенства і віруючих на Східній Волині (Житомирщині) у 20 – 30-х роках ХХ ст. Архівні документи та матеріали. Рівне: Волинські обереги, 2003. 152 с.

3. Періодика

59. В Коллегии НКВС УССР. *Адміністративний вісник*. 1925. № 1-2. С. 26.
60. В царині праці Наркомвнусправ УСРР. *Адміністративний вісник*. 1925. № 5-6. С. 23-27.
61. В царині праці Наркомвнусправ УСРР. *Адміністративний вісник*. 1925. № 7-8. С. 27-29.
62. В царині праці Наркомвнусправ УСРР. *Адміністративний вісник*. 1926. № 6. С. 15-16.
63. В царині праці Наркомвнусправ УСРР. *Адміністративний вісник*. 1926. № 7. С. 20-27.

64. Гамзе М. Комунальные финансы города Полтавы. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1925. № 4-5. С. 94-96.
65. Горев М. К предстоящему усилению коммунального центра. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1925. № 4-5. С. 1-5.
66. Жилищное строительство. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1926. № 1 (6-7). С. 76-79.
67. Итоги работы НКВД в области оформления административного аппарата и его деятельности. *Адміністративний вісник*. 1925. № 3-4. С. 3-5.
68. Милиция и розыск УССР во II квартале. *Адміністративний вісник*. 1925. № 1-2. С. 24-31.
69. М-ский С. Одесское коммунальное хозяйство. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1926. № 1 (6-7). С. 94-103.
70. На місцях. *Адміністративний вісник*. 1926. № 1. С. 19-21.
71. Обследование коммунального хозяйства г.г. Николаева и Херсона. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1926. № 2 (8-9). С. 51-54.
72. Обследование окружных административных аппаратов. *Адміністративний вісник*. 1925. № 7-8. С. 21-22.
73. Обследование окружных административных аппаратов. *Адміністративний вісник*. 1925. № 9. С. 47-50.
74. Отчет о работе Бердянского окружного отдела коммунального хозяйства. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1925. № 4-5. С. 99-100.
75. По округам. *Адміністративний вісник*. 1925. № 1-2. С. 21-23.
76. По округам. *Адміністративний вісник*. 1925. № 7-8. С. 22-26.
77. По округам. *Адміністративний вісник*. 1926. № 4-5. С. 15-17.
78. По отчету Криворожского отдела местного хозяйства. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1925. № 4-5. С. 98.
79. По отчету Мелитопольского окрместхоза. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1925. № 4-5. С. 100-101.

80. Резолюции II-й Сессии Совета по делам коммунального хозяйства, состоявшейся 18-21 февраля 25 г. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1925. № 2. С. 74-77.
81. Резолюция Коллегии НКВД по докладу Зав. Первомайским Окрместхозом. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1926. № 2 (8-9). С. 58-59.
82. Рудницкий В. Е. Ближайшие перспективы коммунальное строительства. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1926. № 2 (8-9). С. 3-8.
83. Слинько И. Ф. Основные вопросы коммунального хозяйства. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1925. № 2 (8-9). С. 1-2.
84. Состояние местного хозяйства Новгород-Северского района. *Коммунальное хозяйство Украины*. 1926. № 1 (6-7). С. 101-104.
85. Якимович И. Семь лет борьбы и работы (5 февраля 1919 г. – 5 февраля 1926 г.). *Адміністративний вісник*. 1926. № 2-3. С. 5-6.

ЛІТЕРАТУРА

4. Монографії, брошури, статті

86. Аверін І. І. НКВС УСРР як знаряддя партійно-державного апарату в боротьбі проти церкви (20-ті роки ХХ ст.). Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. Запоріжжя, 2004. Випуск XVII. С. 132-138.
87. Алтуєв В. М. З історії боротьби міліції України з кримінальною злочинністю в період відбудови народного господарства (1921 – 1925 рр.). *Науковий вісник Юридичної академії внутрішніх справ*. Дніпропетровськ: ЮА МВС України, 2004. Випуск 4. С. 12-21.
88. Бабенко Л. Л. Радянські органи державної безпеки в системі взаємовідносин держави і православної церкви в Україні (1918 – середина 1950-х рр.). Полтава: ТОВ «АСМІ», 2014. 549 с.
89. Бабинов Ю. А. Государственно-церковные отношения в России, СССР, СНГ: теория, история, практика. – Севастополь: Изд-во СевНТУ, 2003. 232 с.

90. Бабій Б. М. Місцеві органи радянської влади Української РСР в 1917 – 1920 рр. К., 1956. 268 с.
91. Білас І. Г. Репресивно-каральна система в Україні 1917 – 1953: суспільно-політичний та історико-правовий аналіз: У 2 т. К.: Либідь, 1994. Кн. 1. 428 с.
92. Бойко Е. Д. Борьба органов диктатуры пролетариата за укрепление социалистического строя на Украине. К.: Наукова думка, 1987. 118 с.
93. Бойко О. Д. Історія України: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. К.: Академвидав, 2006. 686 с.
94. Буздітько Б. Договір користування церковним майном як засіб правового регулювання механізму відокремлення церкви від держави. *Держава і церква в новітній історії України. Збірник статей за матеріалами III Міжнародної наукової конференції «Держава і церква в Україні за радянської доби» (15-16 жовтня 2009 року)*. Полтава: ПНПУ, 2010. С. 324-327.
95. Галкіна О. М. Кадрова політика міліції УСРР і другій половині 20-х років ХХ сторіччя. *Харківський національний університет внутрішніх справ: 25 років досвіду та погляд у майбутнє (1994 – 2019 рр.)*. Харків. 2019. С. 97-99.
96. Греченко В. А., Головка О. В. Становлення та утвердження тоталітарної партії в Україні (1918–1941 рр.): монографія. Харків: Ніка Нова, 2012. 402 с.
97. Греченко В. А., Ярмиш О. Н. Основні тенденції в дослідженнях історії радянського тоталітарного режиму 20–50-х років ХХ ст. Вісник Національного університету внутрішніх справ. 2004. Вип. 27. С. 196–207.
98. Греченко В. А., Ярмиш О. Н. Україна у добу «раннього» тоталітаризму (20-ті роки ХХ ст.): монографія. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2001. 276 с.
99. Даниленко В. М., Касьянов Г. В., Кульчицький С. В. Сталінізм в Україні: 20 – 30-ті роки. К.: Либідь. 1991. 344 с.
100. Довбня В. А. Офіційні часописи МВС України та інша міліцейська преса (1919 – 2005 рр.). *Міліція України*. 2005. № 10. С. 22-23.

101. Єленський В. Є. Державно-церковні взаємини на Україні (1917 – 1990). К.: Либідь, 1991. 72 с.
102. Журба М. А., Жолоб М. П. Піднесене і земне: релігійні громади етнічних меншин в умовах комуністичного режиму в Україні (20 – 30-і рр. ХХ ст.). Вінниця: ТОВ «ТВОРИ», 2019. 312 с.
103. Золотарьов В. А., Шаповал Ю. І. В. А. Балицький. На шляху до правди про нього. *Український історичний журнал*. 1993. № 4-6. С. 50-63.
104. Золотарьов В. А. ЧК–ДПУ–НКВС на Харківщині: люди та долі (1919 – 1941). Харків: Фоліо, 2003. 477 с.
105. Из истории милиции советской Украины / Под ред. П. Михайленко. Киев: МООП УССР, 1965. 399 с.
106. Иванов В. М. Історія держави і права України: [навч. посіб.]. К.: Атіка, 2007. 728 с.
107. Іваньков І., Чайковський А. Історико-правовий аналіз діяльності органів і установ виконання покарань на території України (кінець 19 – середина 20 сторіччя). Бровари: ХмЦНТЕІ, 2010. 208 с.
108. Ігнатуша О. М. Інституційний розкол православної церкви в Україні: генеза і характер (XIX ст. – 30-ті рр. ХХ ст.). Запоріжжя: Поліграф, 2004. 440 с.
109. Кармаш С. Хроніка НКВС: 1917 – 1925 років. *Іменем закону*. 2006. № 1. С. 26-27.
110. Капелюшний В. П. Історія держави і права України: [навч. посіб. в схемах, таблицях і визначеннях основних термінів]. К.: Олан, 2001. 224 с.
111. Киридон А. М. Час випробування: держава, церква, суспільство в радянській Україні 1917 – 1930-х років. Тернопіль: Підручники і посібники, 2005. 384 с.
112. Кириченко В. Є. Інтегративний підхід при визначенні методології історико-правового дослідження. Методологічні проблеми історико-правових досліджень: матеріали ХХІІІ Міжнар. історико-правової конф. (24 – 26 вересня 2010 р., м. Алушта). Київ; Сімферополь, 2011. С. 48-56.

113. Козирева М. Е. Релігійна політика в німецьких національних районах півдня України 20 – 30 рр. ХХ ст. *Наукові праці. Політологія*. 2009. Випуск 185. Том 197. С. 42-46.
114. Коцан І. Д. Із історії розбудови робітничо-селянської міліції України на початку 1919 р. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених*. 1997. № 2. С. 107-110.
115. Коцан І. Д. Організація української радянської робітничо-селянської промислової міліції в 20-і рр. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2002. Випуск 19. С. 188-192.
116. Коцан І. Д. Створення і становлення карного розшуку на Харківщині (1919 – 1930 рр.). *Вісник університету внутрішніх справ*. 2000. Спецвипуск. С. 97-101.
117. Коцан І. Д. Шкільно-курсова підготовка кадрів радянської робітничо-селянської міліції Харківщини в 20-і роки. *Вісник Університету внутрішніх справ*. 2000. Випуск 11. С. 209-212.
118. Кравченко Ю. Ф. Міліція України. К.: Генеза, 1999. 432 с.
119. Крапивина Н. С., Макеев А. А. Деятельность региональных государственных органов по обеспечению общественного порядка (1917 – 1941 гг.): ист. и правовые аспекты. [2-е изд., доп.]. СПб.: Санкт-Петерб. юрид. ин-т, 2007. 193 с.
120. Крічкер О. Ю. Боротьба радянської влади за витіснення релігійної свідомості з традиційного життя єврейських громад у 1920-х рр. (на прикладі містечок Правобережної України). *Гілея*. 2011. Вип. 48. С. 127-133.
121. Кузьминець О. В. Історія держави і права України: [навч. посіб.]. К.: Україна, 2002. 448 с.
122. Кузьменко В. Специфіка діяльності ОВС УРСР у районах компактного проживання етнічних меншин у 20 – 30 рр. ХХ ст. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2002. № 4. С. 99-103.

123. Кульгавець Х. Ю. Поняття «політичний бандитизм» у нормативно-правових актах СРСР та УСРР (1917–1920 рр.). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 20-24.

124. Кульчицький В. С. Історія держави і права України: [підруч.]. К.: Ін Юре, 2007. 624 с.

125. Кульчицький С. Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919 – 1928). К: Основи, 1996. 396 с.

126. Кульчицький С. Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі. Книга 1. К.: Темпора, 2013. 504 с.

127. Лаврик Г. В. Державно-управлінська діяльність у сфері реалізації права на свободу совісті: віросповідання в радянській Україні 1919 – 1929 років: організаційно-правові засади. Полтава, 2008. 355 с.

128. Лаврик Г. В. Законодавче обмеження економічного функціонування церкви в 1920-х роках. *Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету*. 2004. Вип. XVIII. С. 173-184.

129. Лаврик Г. В. Організаційно-правові заходи наркомату внутрішніх справ УСРР та його органів з реалізації церковно-релігійної політики радянської держави у 1922 – 1929 рр. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2002. № 4. С. 164-172.

130. Лисюк Ю., Чисніков В. Керівники органів державної безпеки Радянської України (1918 – 1953 рр.). *З архівів ВУЧК-ГПУ-НКВД-КГБ*. 2001. № 2. С. 429-436.

131. Макаренко В. П. Бюрократия и сталинизм. Ростов-на-Дону: Ростов. ун-т, 1989. 367 с.

132. Малиа М. Конец утопии. *Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал*: в 2 т. / под общ. ред. Ю. Н. Афанасьева. М., 1997. Т. 2. Апогей и крах сталинизма. С. 575–595.

133. Малиа М. Советская трагедия. История социализма в России, 1917 – 1991. М.: РОССПЭН, 2002. 584 с.

134. Матвієнко К. Основні наукові праці професора П.П. Михайленка, присвячені історично-правовим проблемам розвитку міліції України. *Закон и Жизнь*. 2013. № 2. С. 16–19.

135. Мещеряков Е. В. Военизация милиции УССР в конце 1921 – начале 1922 гг. *Вісник Університету внутрішніх справ*. 1999. Випуск 7. Частина 3. С. 97-101.

136. Мироненко А. Н., Бенько А. П. Создание рычагов силового давления на украинское общество на рубеже 20 – 30 годов. Киев, Днепродзержинск: Ин-т государства и права АН Украины, 1992. 17 с.

137. Михайленко П. Міліція УРСР як складова частина Народного комісаріату внутрішніх справ у період 1923 – 1930 років. *Іменем закону*. 2007. № 28. С. 26-27.

138. Михайленко П. Народний комісаріат внутрішніх справ УРСР: сформування та організаційно-правові засади діяльності у період до утворення СРСР (квітень 1917 – 1922 рр.). *Міліція України*. 2005. № 3. С. 22-23.

139. Михайленко П. Робітничо-селянська міліція УССР у 1919 – 1922 рр.: утворення, розвиток та правові засади діяльності. *Іменем закону*. 2007. № 24. С. 24-25.

140. Міліція України: історичний нарис, портрети, події. К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002. 888 с.

141. Міхеєва О. Становлення та функціонування правоохоронних органів УССР (1921 – 1928 рр.): історичні аспекти. Донецьк: Східний видавничий дім, 2011. 456 с.

142. Мулукаев Р. С. Из истории строительства рабоче-крестьянской милиции в советских республиках, 1918 – 1924 гг. *Правоведение*. 1973. № 4. С. 83-90.

143. Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов / под ред. Р. С. Мулукаева. М.: NOTA BENE; Медиа Трейд Компания, 2005. 336 с.

144. Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я. Советская милиция: этапы развития. М.: Акад. МВД СССР, 1985. 149 с.
145. Мулукаев Р. С. Развитие системы управления органов внутренних дел СССР. М.: Акад. МВД ССР, 1979. 38 с.
146. Нелидов А.А. История государственных учреждений СССР 1917 – 1936 гг. М., 1962. 743 с.
147. Ніколаєв І. Комуністичне єдиновладдя в УСРР у 1920-х рр.: історико-правовий аспект. Миколаєв: ФОП «Швець», 2013. 436 с.
148. Овчаренко В. П. Радянська релігійна політика середини 1920-х років на сторінках періодичних відомчих видань НКВС УСРР. *Наука. Релігія. Суспільство*. 2012. № 4. С. 46-54.
149. Одинцов М. И. Государство и церковь: (История взаимоотношений. 1917 – 1938 гг.). М.: Знание, 1991. 64 с.
150. Окіпнюк В. Т. Державне політичне управління УСРР (1922 – 1934): історико-юридичний аналіз. Київ: НА СБУ, 2002. 290 с.
151. Песоцький М. М. Боротьба місцевих органів Народного комісаріату внутрішніх справ України з адміністративними правопорушеннями (1925 – 1926 рр.). *The 4th International scientific and practical conference “Global science: prospects and innovations” (December 1-3, 2023)*. Cognum Publishing House, Liverpool, United Kingdom. Liverpool, 2023. С. 698-703.
152. Песоцький М. М. Вади кадрового забезпечення місцевих органів Народного комісаріату внутрішніх справ України в середині 1920-х рр. Світ наукових досліджень. *Випуск 25: матеріали Міжнародної мультидисциплінарної наукової інтернет-конференції (м. Тернопіль, Україна, м. Ополь, Польща, 14-15 грудня 2023 р.)*. Тернопіль: ФОП Шпак В. Б. 2023. С. 164-167.
153. Песоцький М. М. Втручання Народного комісаріату внутрішніх справ України в церковно-релігійне життя (1922 – 1930 рр.). *Вісник аграрної історії*. 2023. Випуск 45-46. С. 67-76.

154. Песоцький М. М. Роль Народного комісаріату внутрішніх справ України в управлінні пенітенціарною системою (1922 – 1930 рр.). *Культурологічний альманах*. 2023. Випуск 3. С. 45-53.

155. Песоцький М. М. Участь Народного комісаріату внутрішніх справ України в організації роботи міліції (1920-і рр.). *Старожитності Лукомор'я*. 2023. № 5 (20). С. 48-58.

156. Подкур Р. Взаємовідносини ГПУ УСРР та ГПУ РСФРР у контексті підписання союзного договору 1922 р. *З архівів ВУЧК-ГПУ-НКВД-КГБ*. 2012. № 1. С. 69-90.

157. Подкур Р. Реакція співробітників органів державної безпеки УРСР на припинення «великого терору» (листопад 1938 – 1939 рр.). *З архівів ВУЧК-ГПУ-НКВД-КГБ*. 2009. № 33. С. 136-167.

158. Погорецький М. А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі. Харків: Арсіс ЛТД, 2007. 576 с.

159. Пристайко О. В. Історичні віхи нормативно-правового регулювання оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів України (постреволюційний та передвоєнні періоди: 1917–1938 рр.). *Правові й організаційно-процедурні основи здійснення оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ в Україні. Загальна частина: навч. посіб.* / за ред. А. В. Іщенко, Б. І. Бараненка; МВС України; Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О.Дідоренка. Луганськ, 2011. С. 283-307.

160. Пристайко О. В. Нормативно-правове забезпечення агентурно-оперативної роботи правоохоронних органів Радянської України (1917 – 1930 рр.). *Вісник Луганського державного ун-ту внутрішніх справ*. 2010. Спеціальний випуск. № 4. С. 263-272.

161. Рабінович П. М. З історії боротьби за радянську соціалістичну законність (20-ті роки). *Проблеми правознавства: міжвідом. наук. зб.* К., 1972. Вип. 21. С. 27-39.

162. Развитие органов милиции в советском государстве. М.: Изд-во Высшей школы МООП СССР, 1967. 87 с.
163. Рассказов Л. П. Карательные органы в процессе формирования и функционирования административно-командной системы в советском государстве (1917 – 1941 гг.). Уфа: Уфим. ВШМ МВД РФ, 1994. 465 с.
164. Реент Ю. А., Жигалев А. В. Исправительно-трудовая система Советской России в довоенный период (1921 – 1940 гг.). М.: Проспект, 2018. 192 с.
165. Рубльова Н. С. Невідома ділянка «антирелігійного фронту»: боротьба владних структур УСРР проти Римо-католицької церкви, 1920-і роки. *З архівів ВУЧК-ГПУ-НКВД-КГБ*. 1998. № 1/2. С. 228-240.
166. Рум'янцев В. О. Українська державність 1917 – 1922 рр.: форми і проблеми розбудови. Х.: Основа, 1996. 164 с.
167. Скоркин К. В. Народный комиссариат внутренних дел Украинской ССР. *Наука і правоохорона*. 2018. № 1. С. 383-391.
168. Советская милиция: история и современность, 1917 – 1987 / Под ред. А. В. Власова. Москва: Юрид. лит., 1987. 335 с.
169. Сокуренок В. В., Бандурка О. М., Греченко В. А. Підготовка охоронців правопорядку в Харкові : 100 років історії (1917 – 2017 рр.): до 100-річчя подій Української революції. Харків: Золота миля, 2017. 496 с.
170. Софинов П. Карающая рука советского народа. К 25-летию ВЧК-ОГПУ-НКВД. 1917 – 1942. ОГИЗ, Государственное издательство политической литературы, 1942. 43 с.
171. Тонких С. В. Діяльність фінансового відділу народного комісаріату внутрішніх справ української соціалістичної радянської республіки в 1919 – 1922 рр. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 6. Історичні науки. 2014. Випуск 12. С. 142-152.
172. Тонких С. В. Комунальний відділ НКВС – наступник і розпорядник приватної житлової нерухомості в містах УСРР. *Вісник аграрної історії*. 2013. Випуск 6-7. С. 200-204.

173. Тонких С. В. Утворення та діяльність Народного комісаріату внутрішніх справ України в період 1917 – 1919 років. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 6. Історичні науки. 2014. Випуск 10. С. 77-86.

174. Українська державність: історико-правовий нарис. Київ: Юридичне видавництво «Право України», Всеукраїнська правозахисна організація «Меморіал» імені Василя Стуса, 2021. 976 с.

175. Федоров К. Г. Союзные органы власти (1922 – 1962). М.: Государственное издательство юридической литературы, 1963. 192 с.

176. Фесенко А. М. Особливості державної політики щодо реєстрації релігійних громад на Донеччині у 20-х рр. ХХ ст. *Наука. Релігія. Суспільство*. 2009. № 2. С. 112-115.

177. Фролов Ю. А. Организационно-правовые преобразования системы учреждений и органов, исполняющих наказание, в Украинской ССР. К.: КВШ МВД СССР, 1984. 100 с.

178. Хитерер В. Конфискация документальных материалов и еврейской собственности в Украине в 1919 – 1930 гг. *Матеріали ІХ міжнародної наукової конференції 28 – 30 серпня 2001 р. «Доля єврейської духовної та матеріальної спадщини в ХХ столітті»*. К., 2000. С. 8-15.

179. Чайковський А. С. Айсберг. З історії органів внутрішніх справ і державної безпеки України. К.: Парламентське вид-во, 2013. 704 с.

180. Черниченко С. А. Формирование кадров органов советской милиции в Украине в годы НЭПа (1921 – 1928 гг.). *Проблемы законности*. 1995. Випуск 30. С. 60-68.

181. Чернуха О. В. Становлення та організаційне оформлення органів карного розшуку Радянської України на початку 1920-х років. *Медицина третього тисячоліття: Збірник тез міжвузівської конференції молодих вчених та студентів (Харків, 20–21 січня 2009 р.)*. Х., 2009. С. 131-132.

182. Чернуха О.В. Боротьба міліції Харківщини з бандитизмом у роки непу. *Збірник наукових праць. Серія «Історія та географія»*. Харків: Майдан. 2012. Вип. 43. С. 152-157.

183. Чернуха О.В. Карний розшук у структурі правоохоронних органів Харківщини у добу непу. *Збірник наукових праць. Серія «Історія та географія»*. Харків: Майдан. 2010. Вип. 37. С. 172-177.

184. Чернуха О.В. Чищення як складова кадрової політики у лавах харківської міліції початку 1920-х років. *II Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання, проблеми та перспективи розвитку гуманітарного знання у сучасному інформаційному просторі: національний та інтернаціональний аспекти» (Луганськ, 17-19 травня 2011 р.)*. Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля. 2011. С. 141-143.

185. Чернуха О.В., Робак І.Ю. Воєнізація органів внутрішніх справ та її вплив на стан харківської міліції на початку 1920-х рр. *Гілея: Науковий вісник. Збірник наукових праць*. К.: ВІР УАН. 2011. Спецвипуск. С. 131-138.

186. Чисніков В. Керівники органів державної безпеки Радянської України (1918 – 1953 рр.). Матеріали до біографічного довідника. *З архівів ВУЧК-ГПУ-НКВД-КГБ*. 2000. № 2/4 (13/15). С. 362-373.

187. Шаповал Ю. І. Людина і система (Штрихи до портрету тоталітарної доби в Україні). Київ: Ін-т національних відносин і політології НАН України, 1994. 270 с.

188. Шаповал Ю. І. Україна 20 – 50-х років: сторінки ненаписаної історії. Київ: Наукова думка, 1993. 349 с.

189. Шаповал Ю. І., Золотарьов В. А. Всеволод Балицький. Особа, час, оточення. Київ: Стилос, 2002. 468 с.

190. Шаповал Ю., Пристайко В., Золотарьов В. ЧК-ГПУ-НКВД в Україні: особи, факти, документи. К.: Абрис, 1997. 608 с.

191. Шармар О. М. Окремі аспекти діяльності Всеукраїнської надзвичайної комісії (1918 – 1922 рр.). *Науковий вісник КНУВС*. 2006. № 4. С. 249-256.

192. Шевченко А. Є. Історія органів внутрішніх справ України на транспорті: в 3 кн. Донецьк: Кальмус, 2011. Кн. 1. Правові основи діяльності органів внутрішніх справ УРСР на транспорті у першій половині ХХ ст. 664 с.

193. Шматко Р. С. Розвиток організаційно-правових основ системи виконання покарань в Україні у 20-тих роках. *Кримінально-виконавча система в Україні: проблеми, пошуки, перспективи. Матеріали науково-практичної конференції [Чернігівського юридичного] коледжу [ДДУ ПВП] «Проблеми виконання кримінальних покарань у виді позбавлення волі та його альтернатив: історія та сучасність»*. Випуск 3. Чернігів: Чернігівський юридичний коледж ДДУ ПВП, 2003. С. 182-185.

194. Щербатюк В. М. Утвердження радянської тоталітарної влади в Україні 1917 – 1933 років та її наслідки (за матеріалами архівів України, преси, споминів очевидців та наукових досліджень). *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України*. 2009. № 1. С. 157-164.

195. Ягунов Д. В. Пенітенціарна система України: історичний розвиток, сучасні проблеми та перспективи реформування. [3-є вид., перероб. та допов.]. Одеса: Фенікс, 2009. 316 с.

196. Яковенко Д. Т. Высшие органы государственной власти Украинской ССР в условиях строительства социализма (1917 – 1937 гг.) (Конституционные основы организации и деятельности). К., 1975. 120 с.

197. Kotkin St. *Magnetic Mountain: Stalinism as a Civilization*. Berkeley: University of California Press, 1995. 639 p.

198. Pipes R. *The Formation of the Soviet Union, Communism and Nationalism, 1917 – 1923*. Cambridge: Harvard University Press, 1954. 392 p.

199. Werth N. *La Vie quotidienne des paysans russes de la Révolution à la collectivisation (1917 – 1939)*. Paris, 1984. 410 p.

6. Ресурси мережі Інтернет

200. Аверін Василь Кузьмович [Електронний ресурс]:
https://uk.wikipedia.org/wiki/Аверін_Василь_Кузьмович

201. Список міністрів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]:
https://uk.wikipedia.org/wiki/Список_міністрів_внутрішніх_справ_України

7. Дисертації та автореферати дисертацій

202. Алтуев В. Н. Рабоче-крестьянская милиция Украинской ССР в период восстановления народного хозяйства (1921 – 1925 гг.): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук по специальности 07.00.02 – история СССР. Днепропетровск, 1976. 25 с.

203. Васильєв С. В. Правовий статус працівників міліції УСРР у 20-х роках ХХ ст.: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історії держави і права; історія політичних в правових учень. Харків, 2008. 20 с.

204. Власенко С. И. Правоохранительные органы Украинской ССР в период восстановления народного хозяйства (1921 – 1925 гг.): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01. Х., 1987. 16 с.

205. Галкін Д. В. Організаційно-структурна побудова міліції УСРР у 1918 – 1934 роках (історико-правова характеристика): автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історії держави і права; історія політичних в правових учень. Харків, 2011. 19 с.

206. Дудченко О. С. Конституційно-правові засади створення і діяльності органів державної влади та управління радянської України в 1920 – 1930-х роках: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора

юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Київ, 2021. 38 с.

207. Іваньков І. В. Тюремні установи в Україні в системі карально-охоронного механізму держави (кінець XIX – середина XX ст.): автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01. Київ, 2005. 20 с.

208. Киридон А. М. Державно-церковні відносини в радянській Україні (1917 – 1930-ті роки): автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора історичних наук за спеціальністю 07.00.01 – історія України. К., 2006. 34 с.

209. Костинская Н. С. Становление и развитие государственного аппарата и делопроизводства в Украинской ССР (1917 – 1934 гг.): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук по специальности 07.00.02 – истории СССР. Киев, 1988. 20 с.

210. Коцан І. Д. Міліція Харківщини у 1917 – 1930 рр.: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історії держави і права; історія політичних в правових учень. Харків, 2003. 19 с.

211. Мищенко А. В. НКВД УССР и его роль в руководстве советским строительством в 1918 – 1922 гг.: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.710. Харьков, 1970. 20 с.

212. Мулукаев Р. С. Организационно-правовые проблемы становления Советской милиции (1917 – 1936 гг.): диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01. М., 1979. 396 с.

213. Олійник О. І. Народний комісаріат внутрішніх справ України: структура, функції, діяльність (1917 – 1941 рр.): дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Харків, 2000.

214. Рассказов Л. П. ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД в механизме формирования и функционирования политической системы советского общества (1917 – 1941 гг.): автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01. СПб., 1994. 38 с.

215. Рубльова Н. С. Політика радянської влади щодо Римо-католицької церкви в Україні, 20 – 30-ті роки ХХ ст.: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук за спеціальністю 07.00.01 – історія України. К., 1999. 19 с.

216. Силантьев В. І. Влада і православна церква в Україні (1917 – 1930 рр.): автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора історичних наук за спеціальністю 07.00.01 – історія України. Х., 2005. 38 с.

217. Старченко М. В. Політична система радянської України та її трансформація в 20 – 30-і рр. ХХ ст.: історіографія: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук за спеціальністю 07.00.06 – історіографія, джерелознавство, та спеціальні історичні дисципліни. Переяслав-Хмельницький, 2013. 21 с.

218. Тригуб О. П. Російська православна церква в радянській Україні 20 – 30-х рр. ХХ ст.: інституційний розкол та міжконфесійні відносини: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора історичних наук за спеціальністю 07.00.01 – історія України. К., 2009. 510 с.

219. Чернуха О. В. Формування та діяльність органів внутрішніх справ Харківщини в роки непу (1921–1929): автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – історія України. Харків, 2012. 19 с.

220. Юрійчук Є. П. Становлення і характер радянської влади в Україні: історико-правові аспекти (1917 – 1922 рр.): автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук за спеціальністю 07.00.01 – історія України. Чернівці, 1997. 20 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Список публікацій здобувача за темою дисертації

Статті у наукових фахових виданнях України

1. Песоцький М. М. Роль Народного комісаріату внутрішніх справ України в управлінні пенітенціарною системою (1922 – 1930 рр.). *Культурологічний альманах*. 2023. Випуск 3. С. 45-53.

2. Песоцький М. М. Участь Народного комісаріату внутрішніх справ України в організації роботи міліції (1920-і рр.). *Старожитності Лукомор'я*. 2023. № 5 (20). С. 48-58.

3. Песоцький М. М. Втручання Народного комісаріату внутрішніх справ України в церковно-релігійне життя (1922 – 1930 рр.). *Вісник аграрної історії*. 2023. Випуск 45-46. С. 67-76.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

4. Песоцький М. М. Боротьба місцевих органів Народного комісаріату внутрішніх справ України з адміністративними правопорушеннями (1925 – 1926 рр.). *The 4th International scientific and practical conference “Global science: prospects and innovations” (December 1-3, 2023)*. *Cognum Publishing House, Liverpool, United Kingdom*. Liverpool, 2023. С. 698-703.

5. Песоцький М. М. Вади кадрового забезпечення місцевих органів Народного комісаріату внутрішніх справ України в середині 1920-х рр. Світ наукових досліджень. Випуск 25: матеріали Міжнародної мультидисциплінарної наукової інтернет-конференції (м. Тернопіль, Україна, м. Ополе, Польща, 14-15 грудня 2023 р.). Тернопіль: ФОП Шпак В. Б. 2023. С. 164-167.