

ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТРАНСПОРТНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ УСРР В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ 20-х РОКІВ

Сьогодні незалежна Україна йде тернистим шляхом побудови правової держави. Актуальною є проблема визначення ролі і місця правоохоронних органів, перш за все тих, що забезпечують державну безпеку в державному механізмі країни. Повноцінне її розв'язання не можливе без урахування історико-правової спадщини. На наш погляд, корисним було б вивчення досвіду, накопиченого в Україні в першій половині 20-х років під час реформування Всеукраїнської Надзвичайної Комісії (ВУНК) і створення Державного Політичного Управління (ДПУ) УСРР.

Складовою частиною ВУНК були транспортні органи. Тому реорганізація ВУНК і створення ДПУ УСРР суттєво вплинули на правовий статус останніх. Існування в системі органів державної безпеки транспортних підрозділів як окремої структурної одиниці пояснювалось надзвичайно важливою роллю, яку відігравала транспортна галузь у функціонуванні економічної системи не тільки УСРР, а й інших радянських республік. Навіть після закінчення громадянської війни, внаслідок значного розмаху соціального протистояння, в Україні залишилась гострою проблема забезпечення безперешкодної роботи транспорту, охорони військових і пасажирських перевезень тощо. Залізничні та водні шляхи сполучення досить часто були об'єктами нападів різноманітних збройних формувань як політичного, так і кримінального характеру. Це дезорганізувало управління і ставило під загрозу існування радянської влади в окремих місцевостях України.

В таких умовах неабиякого політичного значення набувала реформа органів державної безпеки України та їх окремих підрозділів, в першу чергу, транспортних.

Заходи по реформуванню транспортних органів здійснювались в декількох напрямках. По-перше, вдосконалювалась їх організаційна побудова. Пункт 4 Постанови Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (ВУЦВК) «Про скасування Всеукраїнської Надзвичайної Комісії і про організацію Держполітуправління» від 22 березня 1922 року визначав, що транспортні відділи ДПУ перебувають разом з особливим відділами та військами ДПУ в Україні в безпосередньому підпорядкуванні Голови ДПУ УСРР, як повноправного представника ДПУ РСФРР в Україні. Таким чином, юридичне закріплювалась відмінність у правовому становищі між транспортними відділами та місцевими територіальними органами ДПУ УСРР при губвиконкомах¹.

Особливість транспортних органів полягала в тому, що їх структура була досить тісно пов'язана з організаційно-адміністративним поділом Народного Комісаріату Шляхів Сполучення (НКШС) і його місцевих органів. Основною ланкою в системі транспортних органів були Дорожньо-транспортні відділи (ДТВ) ДПУ, що створювались при управліннях залізниць і підпорядковувались безпосередньо Південному Окружному Транспортному відділу (ОКТВ) ДПУ. В червні 1922 року були сформовані ДТВ Південної і Донецької, Південно-Західної та Єкатеринославської залізниць, а також ТВ в Одесі, який обслуговував разом з залізницею порти Чорного моря та водні шляхи сполучення на річках Дністер і Буг. Одночасно для обслуговування відповідних органів НКШС організовувались Таганрозький і Кримський лінійні відділи (ЛВ) ТВ ДПУ, що за своїм статусом прирівнювались до ДТВ. При відділеннях служби руху кожної залізниці запроваджувались відділення ДТВ ДПУ. Вони були двох розрядів (1-ший налічував штат в 60 осіб, 2-гий – 55 осіб), котрі визначались окремо для кожного органу, в залежності від складності виконуваної роботи. Найнижчою ланкою транспортних органів ДПУ виступали оперативні пункти та оперативні пости, що діяли на великих вузлових станціях. Наприклад, на станції Харків-Пасажирський існувала чергова кімната ТВ ДПУ, де відбувалось силами зміни чергових агентів ТВ ДПУ цілодобове чергування. Цікаво, що деякі органи влади УСРР, зокрема Управління Справами Ради Народних Комісарів (РНК), могли за розв'язанням певних питань звертатись безпосередньо до чергових агентів ТВ ДПУ на вузлових станціях, обминаючи вищестоящі органи ².

Внутрішня структура транспортних органів в процесі реформування органів державної безпеки на рубежі 1921-1922 рр. також зазнала вагомих змін. Насамперед скасовувались колегії при ДТВ, загальна і адміністративно-організаційна частини ДТВ і ЛТВ були злиті в одну частину – загально-адміністративну (ЗАЧ). Секретно-оперативна частина переформувувалась в секретну частину (СЧ). Існуючі в її складі залізничні та економічні відділення розформовувались і передавались до інформаційного відділення. Значній реорганізації була піддана Частина Охорони Громадського порядку (ЧОГП), яку створили після злиття залізничної і водної міліції та кримінального розшуку з транспортними органами у відповідності з Постановою ВУЦВК «Про охорону складів, пакгаузів, кладових, а однаково споруд на залізничних і водних шляхах сполучення» від 9 грудня 1921 року. В результаті цих заходів в середині 1922 року ДТВ, ЛТВ і відділення ДТВ ДПУ у внутрішньо організаційному відношенні складались з трьох частин – ЗАЧ, СЧ і ЧОГП.

По-друге, відбувалась докорінна функціональна перебудова транспортних органів. Нагадаємо, що Транспортним Надзвичайним Комісіям (ТНК) належало боротися з технічною, політичною контрреволюцією і бандитизмом на шляхах сполучення, з незаконним

використанням транспорту, а також зі злісною спекуляцією і розкраданням продовольчих вантажів і палива. Крім того, ТНК наглядали за виконанням виробничих програм органами НКШС і здійснювати спеціальні доручення за так званими «ударними» завданнями. ДТЧК завдяки існуванню в їх структурі колегій користувались судовими повноваженнями і мали право винесення вироків, включаючи вищу міру покарання³.

Постанова ВУЦВК від 22 березня 1922 року підкреслювала, що функції транспортних органів обмежуються боротьбою лише з тими злочинами і лише в тих межах, які віднесені даним нормативним актом до відання ДПУ. Позбавлення транспортних органів ДПУ законодавче непередбачених функцій відбувалось поступово, протягом кількох місяців. Насамперед, як вже зазначалось, скасовувались колегії в системі транспортних органів, а відтак і право на позасудове винесення вироків. Разом з тим відбувався певний перерозподіл повноважень між ТВ ДПУ і губернськими відділами ДПУ. Зокрема, останнім передавалась боротьба зі шпигунством. Постановою Української Економічної Народи (УЕН) з відання ТВ ДПУ і його місцевих органів вилучалась боротьба з порушеннями правил проїзду і перевезення багажу (безкоштовний проїзд, проїзд потягами, на дахах вагонів, перевищення норм перевезення багажу, фіктивні відрядження і таке інше) та іншими видами незаконного використання транспорту. В той же час транспортні органи зобов'язувались сприяти Уповноваженому НКШС в боротьбі з цими правопорушеннями.

Еволюція правового статусу транспортних органів сприяла посиленню секретно-оперативної діяльності ТВ ДПУ. Перевага віддавалась методам суворої конспірації, використанню власних інформаторів. Здійснювався перехід до централізації, єдиноначальності, плановості в організації роботи транспортних органів ДПУ. Виключного значення для ефективного виконання функцій транспортних органів ДПУ набула тісна взаємодія політичних та інформаційних відділень СЧ ДТВ і ЛТВ.

Поступово транспортні органи, як в цілому ДПУ, перетворювались на головне джерело інформації для партійних і радянських інстанцій. ОКТВ ДПУ складались різного роду інформаційні зведення – щоденні, двотижневі, півмісячні та інші. Вони направлялись в ЦК КП(б)У, в Постійну Наряду по боротьбі з бандитизмом (ПН по б/б) при РНК УСРР, в НКШС та його місцеві органи, в органи ДПУ і органи ОКТВ ДПУ. В цих документах містилась інформація про політичне та соціально-економічне становище, рух бандитизму, надзвичайні події (пожежі, аварії та затримка руху поїздів і їх причини) на транспорті, наводились статистичні дані щодо роботи окремих відділів Південного округу Шляхів сполучення (Півд. ОШС), аналізувались кримінально-процесуальна та агентурно-оперативна діяльність органів ТВ ДПУ⁴.

Слід враховувати, що реформування транспортних органів відбувалось на тлі гострої кадрової кризи. Співробітників транспортних органів вирізняв

низький рівень кваліфікації, незадовільний стан політичної та професійної підготовки, а іноді навіть відверта моральна деградація. Причому це повною мірою торкалось також і керівного складу різного рівня. Виконання покладених на транспортні органи функцій досягалось не за рахунок якості роботи, а завдяки тому, що залучалась надзвичайно велика кількість співробітників. За таких умов реорганізація, яка супроводжувалась 2-3 разовим скороченням штатів, негативно позначилась на діяльності транспортних органів. Порушувалась її технічна сторона, стрімко зменшувалась агентурна мережа⁵. Переведений до транспортних органів особовий склад залізничної міліції і кримінального розшуку, незважаючи на його чисельність, не зміг покращити ситуацію. Причини цього полягали у великому поширенні в його середовищі, на ґрунті важкого матеріального стану, посадових злочинів. Саме через це звільнялась значна частина співробітників ЧОГП. Тому для посилення дисципліни у відповідності з наказом ДПУ № 837 від 3 квітня 1922 року була проведена воєнізація особового складу ЧОГП і створені дві школи, одна з них у Києві – для підготовки агентів охорони громадського порядку на шляхах сполучення Південного Округу.

Впродовж першої половини 20-х рр. чисельність співробітників транспортних органів помітно зростає. Якщо на 1 червня 1922 р. їх налічувалось 631 особа, то на 1 листопада 1924 р. вже 1261, що, до речі, становило більше 35% від загального складу гласних співробітників ДПУ. Але це ні в якісному, ні в кількісному відношенні не задовольнило потреб ТВДПУ, керівництво якого в середині 1925 р. звернулось з проханням до Адміністративно-організаційного управління ДПУ УСРР повернути до транспортних органів кваліфікованих працівників, які працювали раніше в них, та застосувати інші, більш активні заходи для поповнення штатів.

Кадрова проблема поєднувалась з катастрофічним матеріальним становищем співробітників, що становило визначальну рису розвитку транспортних органів протягом майже всієї першої половини 20-х років. Матеріальні проблеми не дозволяли співробітникам деяких транспортних органів ДПУ здійснювати свої безпосередні службові обов'язки. Зокрема, агенти Морського ТВ ДПУ в Таганрозі за браком коштів мали неприємний зовнішній вигляд, ходили майже в лахмітті і тому не допускались на пришвартовані в порту іноземні пароплави, в зв'язку з чим не могли виконувати покладених на них функцій⁶. Серед співробітників транспортних органів, в основному лінійної агентури, поширювалося пияцтво, масове кредитування у приватних осіб або установ, що сприяло збільшенню кількості злочинів, вчинених внаслідок матеріальної незабезпеченості⁷.

Питання матеріального становища співробітників ДПУ обговорювались різними державними і партійними органами. Наведемо лише деякі приклади. Так, 28 лютого 1922 року Оргбюро ЦК КП(б)У прийняло постанову, якою зобов'язувало Транспортний відділ ЦК КП(б)У виявити причини незадовільного забезпечення ТВДПУ і вжити відповідних заходів⁸. А

29 червня 1922 року Бюро Комфракції Південного ОКТрану, констатуючи важкий матеріальний стан ТВДПУ УСРР, вирішило, по-перше, зобов'язати господарські органи надавати допомогу транспортним органам ДПУ, по-друге, звернутись з пропозицією до керівництва Південного ОШС про надання транспортним органам ДПУ грошових і матеріальних кредитів і, по-третє, порушити в ЦК КП(б)У питання щодо посилення особового складу транспортних органів ДПУ. Але такі заходи, як правило, лише тимчасово покращували ситуацію, зберігаючи в основному Status quo.

Хоча структурне і функціональне реформування органів ТВДПУ УСРР сталося вже в серпні 1922 року, однак протягом першої половини 20-х рр. продовжувалась їх поступова організаційна еволюція та конкретизація правових форм діяльності.

Певний етап в розвитку правових засад функціонування підрозділів ДПУ становило прийняття 15 листопада 1923 р. Центральним Виконавчим Комітетом СРСР Положення про ОДПУ СРСР та ВУ ЦВК і РНК УСРР 13 серпня 1924 р. Положення про ДПУ УСРР. Перш за все дані законодавчі акти дещо змінювали статус транспортних органів, визначаючи ТВ на залізничних і водних шляхах сполучення Півд. ОШС місцевими органами ДПУ УСРР⁹.

В той же час в системі транспортних органів ДПУ відбулось створення нових підрозділів. В липні 1922 року запроваджувався інститут політ-контролерів. Вони призначались за рекомендацією або з дозволу начальників відповідних органів ТВДПУ, зобов'язувались виконувати всі його оперативні завдання та представляти про це певні звіти¹⁰. В червні 1925 року на з'їзді начальників органів ДПУ в зв'язку з неефективною роботою територіальних органів ДПУ по лінії Контррозвідувального відділу (КРВ) на транспорті було прийнято рішення про утворення при чотирьох ДТВДПУ груп КРВ з орієнтовним штатом в 15 осіб. Ці групи діяли в тісному контакті з територіальними органами ДПУ і підпорядковувались КРВ ДПУ УСРР. Для детального регламентування повноважень груп КРВ передбачалось видання ТВДПУ УСРР і КРВДПУ УСРР спільної інструкції¹¹.

Для забезпечення безперешкодної роботи транспорту, безпечного руху поїздів вживались заходи, що реалізовувались як безпосередньо на самих транспортних засобах, так і смузі відчуження залізниць і водних шляхів.

В цьому напрямку перші кроки були зроблені досить швидко. З метою заборони вільного пересування залізничними і водними шляхами сполучення на території України шпигунів, білогвардійців, інших контрреволюційних елементів, дезертирів, осіб, що розшукуються владою, наказом ДПУ УСРР № 55 від 29 червня 1922 р. вводилась в дію «Інструкція агентам-контролерам органів ТВДПУ». Цей нормативний акт, з одного боку, регламентував порядок пересування осіб в межах УСРР і виїзду за кордон, з іншого боку, визначав повноваження агентів-контролерів як представників органів ТВДПУ на транспортних засобах.

Пересування осіб транспортними шляхами УСРР дозволялось лише за наявності певних документів. При цьому кількість останніх залежала від правового статусу місцевості, в яку намагалась потрапити або навпаки залишити особа. В звичайних губерніях пасажирам поїздів потрібно було мати при собі особисте посвідчення, а для чоловіків, які досягай призовного віку, картку з військкомату про відношення до військової повинності. В прифронтовій, прикордонній та забороненій смузі до цих документів додавався ще дозвіл на в'їзд або виїзд від Центрального Бюро віз при НКВС або Бюро віз при місцевих виконкомах. Для від'їжджаючих за кордон вимагалась наявність закордонного паспорта та дозволу від Наркомату закордонних справ завізованого ДПУ УСРР, контроль за здійсненням вищезазначеного режиму покладался на агентів-контролерів ТВДПУ УСРР.

Згідно з наказом ДПУ УСРР № 57 від 3 липня 1922 року функції останніх виконувались виключно співробітниками тих ДТВДПУ, до парку дороги яких були приписані відповідні поїзди. Всі агенти-контролери ТВ транзитних доріг і дільниць знімались з обслуговування поїздів і використовувались для посилення особового складу ЧОГП¹². Агенти-контролери мали широкі права. По-перше, затримувати і здавати в органи ТВДПУ осіб, яких розшукує влада або тих осіб, які користуються фальшивими документами. Прізвища затриманих і розписка про їх здачу в органи ТВДПУ вносились до спеціального журналу, який вів агент-контролер. По-друге, до осіб, що підозрюються в перевезенні зброї або забороненої літератури, агент-контролер, з дозволу Начальника Відділення ДТВ ДПУ в присутності співробітників ДПУ, міг застосувати особистий обшук або огляд їх речей. По-третє, за особливими правилами перевіряти пасажирів поштових, багажних, протекційних вагонів і вагонів особливого призначення. При виявленні в таких вагонах зброї або забороненої літератури агентом-контролером складались відповідний протокол і акт огляду, а винні особи заарештовувались. У разі необхідності у вищеназваних вагонах, крім вагонів, наданих у розпорядження вищих радянських і партійних органів, на станції можна було провести обшук. По-четверте, агенти-контролери слідкували також за виконанням поїзними бригадами своїх обов'язків – перевірка квитків, виявлення безквиткових пасажирів і тих, що порушують правила поїзду і т.п.¹³.

Окремим нормативним актом, спільним наказом НКШС і ДПУ «Про заходи боротьби з дезертирами, що проїжджають в пасажирських поїздах», у вересні 1922 р. агентам-контролерам були надані додаткові повноваження стосовно червоноармійців військового відомства і частин ДПУ. При відсутності у означених осіб посвідчень про відрядження або відпустку співробітники органів ТВДПУ, що обслуговували пасажирські поїзди, затримували їх і передавали до відповідних транспортних органів ДПУ, а останні як дезертирів направляли до комендантів найближчих міст. Стосовно безквиткових червоноармійців агентами-контролерами ТВ ДПУ

складались звичайні акти адміністративного характеру¹⁴.

Одночасно з введенням інституту агентів-контролерів посилювалась і охорона поїздів. 26 серпня 1922 р. на Засіданні ПН по б/б при РНК УСРР були затверджені проекти циркуляру про охорону поїздів і пароплавів на дільницях, де загрожував бандитизм, та інструкції для організаторів охорони і комендантів поїздів і пароплавів¹⁵. З березня 1923 за спільною згодою представників ДПУ, НКВС, Уповноваженого НКШС, військового командування була прийнята інструкція «Про боротьбу з бандитизмом на залізницях», яку згодом провели окремим наказом по ДПУ УСРР. По-перше, ця інструкція, підтверджуючи всі раніше видані інструкції і розпорядження щодо комендантів поїздів, надавала органам ДТВ ДПУ виключного права на призначення останніх або покладення виконання їх функцій на начальників поїздів чи комсклад охорони Півд. ОШС. Коменданти підпорядковувались безпосередньо начальникам відповідних транспортних органів ДПУ і надіялись широкими повноваженнями. По-друге, згідно з пунктом 5 Інструкції до губернських і повітових Воєнних нарад, Воєнних рад і комісій по боротьбі з кримінальним бандитизмом вводились начальники транспортних органів ДПУ. При цьому вони зобов'язані були виконувати всі завдання цих нарад, які стосувалися боротьби з бандитизмом на транспорті і несли відповідальність перед відповідними нарадами. По-третє, тільки з відома начальників відповідних транспортних органів Міліція і Кримінальний розшук могли вести боротьбу з бандитизмом у 15-верстовій смузі відчуження залізниці, проводячи там свої операції¹⁶.

Крім цього, в 15-верстовій смузі відчуження залізниць органам ТВ ДПУ законодавство надавало ряд адміністративно-правових та кримінально-процесуальних повноважень. Зокрема, Постанова РНК «Про порядок виконання обов'язкових постанов місцевих виконкомів на території смуги відчуження залізниць» від 25 червня 1924 р. і видана в її розвиток Інструкція НКЮ від 14 лютого 1925 р. встановлювали, що органи ТВ ДПУ незалежно від місця свого постійного перебування здійснюють в 15-верстовій смузі нагляд за виконанням обов'язкових постанов, виданих місцевими виконкомоміями щодо питань громадської безпеки, управління, народного здоров'я, торгівлі, збору податків, боротьби з пияцтвом та інш. При порушенні цих постанов органи ТВ ДПУ складали відповідні протоколи. Окремо затверджувався список місцевостей, де за погодженням з Українським ТВ ДПУ це могли робити органи Міліції та Кримінального розшуку. Протоколи направлялись для накладення адміністративних стягнень або безпосередньо до адміністративних відділів відповідних виконкомів, або спочатку до фінансових, санітарних та інших інспекцій, якщо вчинені правопорушення відносились до предмета видання останніх¹⁷. В той же час згідно з Постановою ВУЦВК «Про надання Уповноваженому НКШС права видання обов'язкових постанов для забезпечення порядку на залізницях» від 30 березня 1923 р. і циркуляром НКЮ №104 від 24 червня 1925 р. органи ТВ

ДПУ складала акти щодо осіб, які ухилялись від сплати штрафу, накладеного Уповноваженим НКШС, і передавали ці матеріали до Нарсудів для кримінального провадження за статтею 218 Кримінального Кодексу УСРР¹⁸.

Слід відмітити, що для припинення в смузі відчуження залізниць масових заворушень, які загрожують громадській безпеці, відповідно до Інструкції РНК УСРР «Про сприяння військ цивільній владі» від 24 квітня 1924 р. Начальники ДТВ ДПУ мали право, за згодою Голови губернського або окружного виконкому, закликати війська. У випадку крайньої необхідності вони могли звертатись безпосередньо до командирів найближчих військових частин з наступним повідомленням відповідних Голів¹⁹.

Таким чином, для транспортних підрозділів були характерні як загальні закономірності еволюції юридичного статусу, притаманні всім без винятку органам ДПУ, так і певні особливості, пов'язані зі специфікою їх діяльності.

Примітки

¹ СУ УССР. – 1922. – № 13. – Ст. 228.

² Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф. 2. – Оп. 3. – Спр. 919. – Арк. 2-5.

³ Отчет о полугодичной деятельности ГПУ (январь-июнь 1922 р.). – Х., 1922. – С. 21-25.

⁴ Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України). – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 1366-1368.

⁵ Там само. – Спр. 1366. – Арк. 1-2.

⁶ Державний архів Служби безпеки України (далі – ДА СБ України). Колекція друкованих видань (КДВ). – Спр. 448. – Т. 5. – Арк. 272.

⁷ Матеріали съезда Начальников органов ГПУ УССР (1-6 июня 1925 г.). – Х. – С. 102.

⁸ ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 7. – Спр. 17. – Арк. 29.

⁹ СУ СССР. – 1924. – № 12. – Ст. 105; ЗУ УРСР. – 1924. – № 20. – Ст. 181.

¹⁰ ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 1303. – Арк. 21.

¹¹ Матеріали съезда Начальников органов ГПУ УССР (1-6 июня 1925 г.). – Х. – С. 103.

¹² ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 1303. – Арк. 21.

¹³ Там само. – Арк. 15-17.

¹⁴ ДА СБ України. – КДВ. – Спр. 447. – Т. 5. – Арк. 4-5.

¹⁵ ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 1251. – Арк. 4-5.

¹⁶ ЦДАВО України. – Ф. 3204. – Оп. 2. – Спр. 9. – Арк. 7.

¹⁷ Там само. – Ф. 2. – Оп. 3. – Спр. 340. – Арк. 40-41; Бюллетень НКЮ УСРР. – 1925. – № 18. – С. 137-139.

¹⁸ СУ УССР. – 1923. – № 12. – Ст. 213; Бюллетень НКЮ. – 1925. – № 37.

¹⁹ ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 3. – Спр. 337. – Арк. 128.