

НЕВСКИЙ СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России¹,
Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России² (Москва, Россия)

nevskiy40@mail.ru

ПЕРВЫЙ ВСЕРОССИЙСКИЙ СЪЕЗД ЗАВЕДУЮЩИХ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ ОТДЕЛАМИ ГУБЕРНСКИХ, ОБЛАСТНЫХ И ОКРУЖНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ 1925 Г. (ПО МАТЕРИАЛАМ «АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЕСТНИКА»)

Аннотация. В статье на основе публикаций в ежемесячном журнале «Административный вестник» (№ 3 за 1925 г.) освещаются вопросы, рассматривавшиеся на Первом Всероссийском съезде заведующих административными отделами губернских, областных и окружных исполнительных комитетов, состоявшемся в январе-феврале 1925 г. На Съезде рассматривались три группы вопросов: первая – основная группа вопросов – касалась методов и форм работы административных органов; вторая – о взаимоотношениях между административными органами на местах, их взаимоотношениях с центральными органами, организация работы аппарата и отчетности; третья – организация и методы борьбы с преступностью, в том числе необходимость усиления борьбы с преступностью в деревне. Приведены решения, принятые на Съезде.

Ключевые слова и словосочетания: съезд, административные отделы, милиция, аппарат, административные органы, преступления, население, воспитание.

Для цитирования: Невский С.А. Первый Всероссийский съезд заведующих административными отделами губернских, областных и окружных исполнительных комитетов 1925 г. (по материалам «Административного вестника») // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 1(65). – С. 30-35.

NEVSKIY SERGEY ALEKSANDROVICH

National Research Institute of the Ministry of Interior of the Russian Federation¹,
Advanced Training Institute of the MIA of Russia² (Moscow, Russia)

FIRST ALL-RUSSIAN CONGRESS OF HEADS OF ADMINISTRATIVE DEPARTMENTS OF PROVINCIAL, REGIONAL AND DISTRICT EXECUTIVE COMMITTEES OF 1925 (BASED ON THE MATERIALS OF THE «ADMINISTRATIVE BULLETIN»)



Annotation. The article on the basis of publications in the monthly journal «Administrative Bulletin» (No. 3 for 1925) highlights the issues considered at the First All-Russian Congress of Heads of Administrative Departments of Provincial, Regional and District Executive Committees, held in January-February 1925. the second is about the relationship between local administrative bodies, their relations with central bodies, the organization of the work of the apparatus and reporting; the third is the organization and methods of combating crime, including the need to strengthen the fight against crime in the village. The decisions taken at the Congress are given.

Key words and word combinations: congress, administrative departments, police, apparatus, administrative bodies, crimes, population, education.

For citation: Nevskiy S.A. First All-Russian Congress of Heads of Administrative epartments of Provincial, Regional and District Executive Committees of 1925 (based on the materials of the «Administrative Bulletin») // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2023. – № 1(64).

– P. 30-35.

В январе 1925 г. в Москве состоялся Первый Всероссийский съезд заведующих административными отделами губернских, областных и окружных исполнительных комитетов (далее – Съезд), закончивший свою работу 1 февраля. Съезд стал важным событием для органов внутренних дел Советской республики, на нем был обсужден ряд очень важных вопросов, связанных с организацией административных органов, их кадрового состава, подготовки и воспитания сотрудников милиции, борьбой с преступностью. Основные положения рассматривавшихся вопросов и принятые по ним резолюции нашли свое отражение на страницах ежемесячного журнала «Административный вестник» (№ 3 (март) за 1925 г.), являвшегося печатным органом Народного комиссариата внутренних дел РСФСР [1].

Довольно глубокий анализ работы состоявшегося Съезда проведен в статье П. Зайцева «Итоги работы съезда» [1, с. 10-18].

Автор статьи отметил, что поставленные перед Съездом задачи разделились на три группы вопросов.

Первая – основная группа вопросов – касалась методов и форм работы административных органов. Как указано в статье, «в этой группе вопросов доминирующее значение занимают вопросы: революционной законности, организационной системы административного аппарата и подготовки административных работников к выполнению возлагаемых на них задач».

Вторая группа вопросов – «взаимоотношения между административными органами на местах,

связи их с центром, организации работы аппарата и отчетности».

Третья группа вопросов – «организация и методы борьбы с преступностью под уклоном усиления борьбы с преступностью в деревне» [1, с. 10].

Анализируя вопросы первой группы, автор отметил, что в организационной области существовали две системы административных органов: «система административных отделов сверху до низу на территориях районированных по госплановскому принципу; другая смешанная система в губерниях, не подвергшихся районированию, где в губернских центрах существуют Административные Отделы, а в уездах и ниже – Управления Милиции». В частности, в статье указано, что в аппарате Уральской области и Северо-Кавказского края каждая последующая единица системы административных органов имела однородное наименование «Административный отдел», обладала при этом аналогичными функциями, что и вышестоящая инстанция. Такая организационная форма, по мнению автора статьи, наиболее полно обеспечивала неразрывность руководства и контроля за тем, как функции выполнялись нижестоящей инстанцией. Противоположная ситуация наблюдалась в губерниях, в которых существовала разнородная организационная система аппарата. В губернии, в которой при губернском исполкоме имелся административный отдел, а в уезде при уездном исполкоме – уездное управление милиции, существовал, как отмечено в статье, «разрыв целого ряда функций, руководство которыми также обрывается не доходя до уезда». Далее автор указал, что разрыв функций происходил, главным

образом, по вопросам записей актов гражданского состояния, выдачи разрешений на торговлю оружием, печатными машинками, произведениями печати, спиртосодержащими веществами, учета лиц, лишенных избирательных прав, выдачи разрешений на изготовление печатей с изображением государственного герба, учета торговых заведений и предприятий, учета обществ, не преследовавших целей извлечения прибыли и надзора за их деятельностью, отделения церкви от государства и др. Руководящие директивы НКВД республики по указанным вопросам доходили до губернского административного отдела, однако далее в нижестоящую инстанцию не направлялись, «потому, что часто неизвестно, кто, собственно, этим делом в уезде ведает». Далее автор связывает сложившуюся ситуацию с соблюдением законности: «Разумеется, что в таких случаях, когда нижестоящая инстанция не получает руководящих указаний по целому ряду вопросов и функции эти исполняются случайными людьми, говорить о революционной законности совершенно не приходится» [1, с. 11].

Не менее важными в первой группе вопросов были текучесть кадров и профессиональная подготовка сотрудников. В статье П. Зайцева указано, что текучесть личного состава административных органов доходила по республике до 40% по отдельным категориям сотрудников, при этом текучесть личного состава проявлялась тем сильнее, чем серьезнее участок работы: текучесть низового аппарата в среднем была 30%, командного (руководящего) состава – 37%. В отдельных губерниях текучесть личного состава принимала катастрофические размеры. В основном текучесть кадров была вызвана двумя причинами: плохое материальное обеспечение административных работников (в некоторых случаях заработная плата младшего милиционера составляла восемь рублей в месяц) и частые смены работников партийными органами и исполнительными комитетами. Кроме того, на текучесть кадров влияли увольнения за преступления и проступки (однако их процент был очень мал).

Несмотря на указанные проблемы в организации работы административных органов, автор указал также на достижения в их работе. Во-первых, наблюдался рост раскрываемости преступлений. В 1922 г. раскрываемость преступлений составляла 32%, в 1923 г. – 39%, в 1924 г. – в среднем 40%. В отдельных губерниях раскрываемость преступлений доходила до 60%. Во-вторых, «цифры, характеризующие падение преступности под нажимом развивающейся деятельности милиции и уголовного розыска». В 1922 г. общее число зарегистрированных преступлений составляло 491 984, в 1923 г. – 354 806, в 1924 г. – 211 133. Особо отмечена результативность борьбы с конокрадством (в 1922 г. зарегистрировано 64 653 случая конокрадства, в 1923 г. – 34 000, в 1924 г. – 21 000). При этом автор подчеркивает, что «достижение определенных успехов в области борьбы с преступностью административным работникам не дает повода закрывать глаза на ту отсталость, которая наблюдается в области административно-правовой. В этом отношении съездом поставлен целый ряд вопросов, которые необходимо скорее разрешить частью в законодательном, а частью в ведомственном порядке» [1, с. 11-12].

Среди вопросов второй группы, обсуждавшихся на Съезде, были вопросы научной организации труда. Зайцев П. отметил, что недостатки в этой сфере были не только у административных органов, но и всего государственного аппарата в целом. Съездом на научную организацию труда было обращено особое внимание.

На Съезде было отмечено, что применявшиеся способы обследования вышестоящими административными органами нижестоящих и вызов с докладами их руководителей не давали необходимых результатов. Недостатки заключались в том, что обследовать все губернские и областные единицы было невозможно вследствие ограниченности средств и сил, кроме того, индивидуальный вызов руководителей не давал общей картины состояния административного аппарата.

На Съезде как наиболее правильный был отмечен метод групповых вызовов

руководителей губернских и областных административных органов. Для центра способ групповых вызовов руководителей был предпочтителен тем, что он давал «более полную картину состояния местного аппарата определенного района, губерний или областей. В то же время местные работники, знакомясь с достижениями других губерний, своих соседей по губернии знакомят со своими достижениями и имеют возможность учесть свои дефекты и своевременно их исправить». Перед Всероссийским Съездом на местах прошли губернские съезды и совещания уездных и волостных административных работников, которые «в достаточной степени показали, насколько велико их значение, здесь представилась полная возможность выявления отдельных уклонов или административных перегибов и исправления их. Таким образом, уже до съезда, в области связи административных органов, наметилась определенная система в форме обследования, вызова с докладами целыми группами местных работников в вышестоящую инстанцию и, наконец, совещания и съезды». В статье обращено также внимание на введение квартальной письменной отчетности, которая «с дальнейшим ее усовершенствованием, как составления, так и обработки и обобщения в центре, также дает не мало материала, дающего возможность судить о работе нижестоящего органа и проверять его деятельность» [1; с. 12, 14].

Особое внимание в статье уделено анализу третьей группы вопросов – о методах борьбы с преступностью. Автор отметил, что параллельно был организован съезд начальников губрозысков, занимавшийся детальной проработкой способов борьбы с уголовной преступностью [1, с. 14]. Помимо проблем в организационной структуре административных органов, текучести личности состава, плохого материального обеспечения и других ранее указанных факторов на уровень уголовно-розыскной работы влияли небольшие средства, выделявшиеся на «специальные расходы по организации научной техники борьбы с преступностью и секретные расходы». Отпускаявшиеся средства, по мнению П. Зайцева, были до того мизерны и ничтожны, что не позволяли не только вести «научную» работу, но и зачастую не

давали возможность направить в командировку в уезд сотрудников для поимки преступников. Во многих розыскных учреждениях отсутствовали «самые элементарные научные способы, как дактилоскопия, а о фотографировании преступников уже и говорить не приходится». Несмотря на имевшиеся проблемы в организации оперативно-розыскной работы, автором указаны и достижения в этой сфере. В подтверждение этому в статье приводится извлечение из выступления на Съезде представителя Верховного суда республики, который сказал: «Я, как представитель Верхсуда, считаю необходимым отметить, что работа розыскных органов и органов дознания в последние два года стала на такую высоту, на какой в буржуазных странах она не стоит» [1, с. 14-15].

В статье П. Зайцева также дан довольно детальный анализ решений (резолуций) Съезда. Автор отметил, что принятые решения Съезда, «уточняя и конкретизируя практические формы администрирования, в одно и то же время ставят необходимые условия, обеспечивающие осуществление этих мероприятий». В основном эти условия заключались в установлении единообразной структуры административного аппарата, уделении большего внимания низовой милиции путем улучшения ее материального положения и обеспечения подбора кадров. Съездом было поставлено условие об улучшении обучения и воспитания сотрудников милиции и надзора за ее работой с привлечением к надзору населения.

Определяя необходимость обучения и воспитания сотрудников милиции, Съезд наметил ряд мер по подготовке сотрудников милиции, в том числе создание областных школ милиции, организуемых на принципе экономического районирования по схеме Госплана. Воспитание сотрудников милиции должно было осуществляться посредством привлечения их в общественную работу, а также повышения интереса к работе милиции со стороны населения. Съезд с этой целью определил целесообразным установить периодические доклады начальников волостных подразделений милиции в волостных исполкомах на волостных съездах советов, волостных

беспартийных конференциях, сельских советах и сходах. Съездом также было признано необходимым не производить никаких перемещений и назначений личного состава волостной милиции без согласования с начальником уездного административного органа и начальником губернского административного отдела [1, с. 15-16].

Важным моментом в решениях Съезда была резолюция об издании Административного кодекса. Представленный народным комиссариатом внутренних дел проект административного устава Съезд признал актуальным, но при этом посчитал целесообразным переименовать его в Административный кодекс.

По вопросам взаимоотношения между административными органами и взаимодействия их нижестоящих инстанций с вышестоящими Съезд установил определенные нормы, регулировавшие эту работу. В их основу были положены: организация работы и учет личного состава, план работы, учет работы и отчетность, взаимная связь между вышестоящими и нижестоящими административными органами [1, с. 17].

По третьей группе вопросов (вопросы борьбы с преступлениями) Съезд высказал необходимым приближение уголовно-розыскного аппарата к деревне и повсеместное применение научных методов борьбы с преступностью. Высказываясь за единообразную структуру розыскных органов, Съезд одновременно принял решение «о необходимости организации волостных розыскных органов или во всяком случае распространить агентурную сеть в сельских местностях».

В сфере взаимоотношений между розыскными органами автономных и союзных республик Съезд посчитал целесообразным ускорить реализацию мероприятий, определенных в соглашении, принятом на совещании народных комиссариатов данных республик, состоявшемся в июне 1924 г. Соглашение устанавливало непосредственное взаимодействие между собой низовых розыскных органов, обмен сведениями о преступниках, установление единой формы регистрации преступников и др.

В сфере использования достижений науки в борьбе с преступностью Съезд

признал необходимым реализацию таких мероприятий, как «обзаведение техническими приспособлениями, подготовка специалистов техников и расширение применения собак-ищек». С этой целью Народному комиссариату внутренних дел было поручено приобрести за границей специальные фотографические аппараты и принадлежности к ним, закупить за рубежом собак специальных пород, расширить учебу сотрудников уголовного розыска [1, с. 17-18].

В статье П. Зайцева отмечено, что к работе Съезда были проявлены большое внимание и интерес как со стороны региональных административных органов республики, так и административных органов других республик. Этому подтверждение – присутствие на Съезде руководителей административных органов УССР, БССР и ЗСФСР [1, с. 18].

В официальном разделе рассматриваемого номера «Административного вестника» приведены Директивы (решения) Первого Всероссийского съезда начальников административных отделов и начальников угрозысков [1, с. 75- 76]. Объем статьи не позволяет привести полностью текст указанных директив. В качестве приложения к настоящей статье приведем содержание лишь двух разделов директив: «По докладу о деятельности НКВД РСФСР и ближайших перспективах работы административных органов» и «Об улучшении низового милицейского аппарата», наиболее наглядно подтверждающих положения статьи П. Зайцева.

«По докладу о деятельности НКВД РСФСР и ближайших перспективах работы административных органов»

«Съезд одобряет в общем и целом работу Комиссариата. Съезд присоединяется к решениям Совещания Народных Комиссаров Внутренних Дел Союзных Республик, высказавшегося против упразднения Народных Комиссаров Внутренних Дел.

Съезд одобряет также ту форму связи с местами (групповые отчеты), которая за последнее время установлена Коллегией Комиссариата.

По вопросу об организации административных органов в уездах Съезд считает необходимой, учитывая имеющийся уже опыт работы, реорганизацию Уездных Управлений Милиции в Уездные Административные Отделы.

Съезд полагает, что поставленная нашей партией задача улучшения работы в деревне, требует особого внимания к сельской и волостной милиции, особенно улучшения ее материального положения, дабы тем самым с одной стороны обеспечить возможность подбора лучших работников, с другой стороны обеспечить зарплатой, удовлетворение первоочередных потребностей милиционеров, устраняя поводы походам к побочному заработку.

Съезд считает, что улучшение административной деятельности в деревне должно быть достигнуто путем систематической, настойчивой повседневной работы над улучшением милицейского аппарата, путем освежения части его состава, усиления, обучения и воспитания милиции и надзора за ее работой с привлечением к этому надзору и населения» [1, с. 75].

«Об улучшении низового милицейского аппарата»

«Ввиду недостаточности подготовки работников низового аппарата милиции и угрозыска, текучести состава, принимающей большие размеры, а также в целях осуществления лозунга «лицом к деревне», Съезд считает необходимым:

1. Обратить самое серьезное внимание на укомплектование личного состава аппарата волостной милиции путем привлечения профессиональных и партийных органов к широкому участию в укомплектовании с наибольшим обеспечением волостной милиции постоянным партийным руководством, а также привлечения к политикопросветительной и специальной правовой работе среди личного состава волостной милиции, – представителей местных партийных и общественных организаций и Прокуратуры.
2. Скорейшее проведение в жизнь выработанного НКВД и согласованного с профсоюзными организациями положения о службе в Рабоче-Крестьянской Милиции, в целях твердого установления правового положения работников, главным образом, строевого состава и Уголовного Розыска, отсутствие чего создает во многих случаях ненормальные взаимоотношения между органами администрации и Профсоюза.
3. В целях приближения работы волостной Милиции к населению и общественным организациям, установить периодические доклады Начальника Волостной Милиции в Волисполкомах, на волостных Съездах, на волостных беспартийных конференциях, сельских советах и сходах.
4. Широко оповестить сельское население о желательности и необходимости со стороны последнего помощи милиции в области борьбы с преступностью путем осведомления соответствующих милицейских органов о всех замеченных правонарушениях.
5. Вовлекать низовых милицейских работников в корреспондентскую работу путем широкого участия как в местной, так и в центральной прессе и ведомственных органах.
6. Для более тесной связи и лучшего обслуживания населения, снабдить весь личный состав волостной милиции лошадьми, причем, учитывая современное состояние бюджета, настаивать на обеспечении каждой волости не менее, чем двумя лошадьми.

7. Одновременно с этим поручить ЦАУ НКВД принять меры к вооружению волостной Милиции револьверами на 100%, а где необходимо по местным условиям – винтовками установленного образца.

8. Принимая во внимание отсутствие в органах Милиции систематизированного материала руководящего характера, поручить НКВД составить соответствующий сборник и разослать его на места в ближайшее время.

9. В целях приближения работы волостной милиции к уездному и губернскому центрам усилить со стороны последних личное инструктирование низового милицейского аппарата.

10. Ввиду сложности и многосторонности работы волостной милиции, обратить внимание местных Адморганов на недопустимость обременения последней несвойственными ей функциями.

11. В заключение Съезд считает необходимым распространить субвенцию на низовые милицейские кадры и параллельно со всеми вышеизложенными мероприятиями, как НКВД в центре, так и местным органам на местах, принять все меры к улучшению быта работников низового милицейского аппарата» [1, с. 75-76].

1. Административный вестник. Ежемесячный журнал. 1925. № 3 (март). *При цитировании сохранены стиль и орфография текста.*

Информация об авторе:	About the author:
С.А. Невский, заместитель начальника института – начальник НИЦ № 1 ¹ , профессор кафедры кадрового обеспечения и управления персоналом в органах внутренних дел центра кадрового, психолого-педагогического и медицинского обеспечения деятельности органов внутренних дел ² , доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации	S.A. Nevskiy, Deputy Head of the Institute – Head of Research Center № 1, Professor of the Department of Human Resources and personnel management in the internal affairs bodies of the Center for personnel, psychological, pedagogical and medical support of the activities of the internal affairs bodies ² , Doctor of Law, Professor, Honored employee of Internal Affairs of the Russian Federation
Статья поступила в редакцию 07.03.2023	