

Кравчук Сергей Александрович

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ (1945-1980-Е ГГ.)

В статье рассмотрены основные направления деятельности руководства СССР во второй половине XX в. по формированию кадрового потенциала пограничных структур на Дальнем Востоке. Выявлены положительные и отрицательные стороны реализации кадровой политики как одного из элементов системы обеспечения пограничной безопасности советского государства.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/6-2/25.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 6 (12): в 3-х ч. Ч. II. С. 100-103. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/6-2/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 94(57)(1-925.17/19)

В статье рассмотрены основные направления деятельности руководства СССР во второй половине XX в. по формированию кадрового потенциала пограничных структур на Дальнем Востоке. Выявлены положительные и отрицательные стороны реализации кадровой политики как одного из элементов системы обеспечения пограничной безопасности советского государства.

Ключевые слова и фразы: Пограничные войска СССР; государственная граница; Дальний Восток; пограничное пространство; кадровый потенциал; кадровая политика.

Сергей Александрович Кравчук, к.и.н., доцент

Кафедра гуманитарных и социально-экономических наук

Институт береговой охраны России

krafff@inbox.ru

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ (1945-1980-Е ГГ.)[©]

Особое место в формирующейся системе обеспечения государственной безопасности СССР отводилось построению охраны государственных границ на Дальнем Востоке. Именно здесь после Второй мировой войны стали концентрироваться геополитические угрозы безопасности страны, связанные с политическим и социально-экономическим развитием Азиатско-Тихоокеанского региона. Уникальные физико-географические условия Дальнего Востока способствовали созданию и развитию в пограничных пространствах различных моделей построения системы охраны границ советского государства. Общая протяженность сухопутных, речных и озерных участков советских границ на Дальнем Востоке составляла 4392 км [6, с. 271-279]. Заново организовывалась охрана морских границ СССР на Тихом океане вдоль южного побережья о. Сахалин и Курильских островов, на Чукотке и островах Берингова пролива [2, с. 291]. На Дальнем Востоке после войны границу начали охранять Дальневосточный, Камчатский, Сахалинский пограничные округа и Управление погранвойск НКВД на Тихом океане [3, с. 392].

Важным направлением развития системы защиты границ стала реализация кадровой политики в пограничных структурах. Основные задачи этой политики были сформулированы в нормативных документах МВД СССР, в состав которых входили пограничные войска. Руководство ведомства особое внимание уделяло повышению уровня оперативно-боевой подготовки личного состава, развитию системы профессиональных образовательных учреждений и наращиванию опыта организации пограничной службы. Приоритетом в укреплении кадрового потенциала стало пополнение войск высокопрофессиональными офицерами. И неслучайно. За период Великой Отечественной войны в Красную Армию было переведено 12 972 офицера-пограничника, которые после окончания войны в войска, в большинстве своем, не вернулись. Кроме того, прибывавший для комплектования пограничных войск личный состав отличался низким уровнем образования. Так, в конце 40-х гг. высшее образование имели лишь 5,7% офицеров, среднее образование – 24%. Лишь офицеры высшего начальствующего состава пограничных округов и отрядов обладали необходимыми профессиональными знаниями и опытом организации охраны границы. Например, на Дальнем Востоке сразу после войны округами руководили видные военные начальники, знавшие пограничную службу еще до войны. Так, охрану государственной границы в новых морских пограничных пространствах организовывал начальник пограничных войск НКВД на Тихом океане генерал-майор П. И. Зырянов. Он руководил округом с 1942 г. по 1952 г. и знал дальневосточную границу превосходно. Сахалинским округом командовал генерал-майор Н. П. Зубарев, на Камчатке войсками руководил полковник Ф. С. Трушин. Все пограничные отряды на Тихом океане и в Хабаровском округе возглавляли офицеры, которые имели большой опыт пограничной службы.

Однако такого потенциала не имели младшие командиры. 70,1% офицерского состава имели начальное и незаконченное среднее образование. Лишь 14,2% офицеров застав обладали средним образованием. Кроме того, всего 27,2% начальников застав прошли военную подготовку, а остальные не имели ее вовсе [8, д. 41, л. 5-23]. Выступая в мае 1949 г. на III окружной партийной конференции, начальник политотдела пограничных войск МВД СССР на Тихом океане полковник А. В. Тиканов отмечал: «Особую озабоченность у командования вызывает и такой критерий оценки кадрового состава как опыт службы. Начальников линейных пограничных застав, имевших опыт работы в должности, в округе единицы. Это приводит к серьезным упущениям в работе и наносит значительный ущерб делу охраны государственной границы» [5, с. 46-51]. Почти 50% офицеров-пограничников работали в должности менее 1 года, не обладали достаточными знаниями и умениями по службе, им требовалась постоянная помощь со стороны комендантов участков. Офицеров с опытом службы от 3 до 5 лет было лишь 3,3% от всего количества офицерского состава застав [8, д. 41, л. 27]. Постепенно эта ситуация стабилизировалась, и уже в 1949 г. количество офицеров, имевших опыт работы в должности до 1 года, сократилось до 24%.

На начальном этапе реорганизационных мероприятий в пограничных структурах главным приоритетом являлось масштабное сокращение личного состава. Но уменьшение численности военнослужащих шло

опережающими темпами по отношению к штатным изменениям. Людей увольняли со службы, а должности из-за кадровой волокиты долгое время оставались вакантными. Тем самым создавался естественный некомплект. Так, к 1948 г. он составил 9% от общей штатной численности личного состава пограничных войск [Там же, д. 585, л. 8-18]. На отдельных участках государственной границы, например на дальневосточном, кадровые подразделения Краснознаменных войск НКВД (МВД) СССР Хабаровского округа, проявляя излишнюю старательность в проведении реформ, довели некомплект офицеров к 1950 г. до 16,5%.

Зачастую командования частей и кадровые органы поддавались общему настроению реорганизационных мероприятий, происходивших в войсках, активно проводя в жизнь политику сокращений. Срабатывал и психологический фактор, оказывавший влияние на кадровые решения. Например, моральное состояние офицеров, прибывавших с фронта, в определенной степени настораживало руководство частей. Фронтовики, которые справедливо считали себя победителями в войне и способными на решение серьезных боевых задач, нередко оказывали давление на командование, что не вписывалось ни в регламенты службы, ни в политику уставных взаимоотношений между военнослужащими в условиях мирного времени. Поэтому от них старались избавиться в первую очередь, и они первыми попадали под сокращение. Другой причиной массовых увольнений было нежелание самих офицеров продолжать службу в сложных условиях и отдаленных регионах страны. В основном, это были военнослужащие перспективного возраста – 30-35 лет. После долгих лет войны, в невероятно трудных условиях, офицеры хотели начать новую мирную жизнь в более благоприятных регионах страны. Усталость от перенапряжения подталкивала и к смене рода деятельности. Часть молодежи предпочла уволиться в запас и воспользоваться предоставленными фронтовикам льготами на получение образования и материально-трудовое устройство. Значительное сокращение молодых сотрудников нарушило преемственность поколений. Средний возраст офицеров увеличился. Пожилые военные остались «дослуживать» до предельных размеров пенсий, так как за выслугу лет тогда можно было получить пенсию в размере 80% оклада (по воинскому званию и должности) [1, с. 212-222]. Эти явления имели массовый характер. В ходе сокращения личного состава численность пограничных войск на Дальнем Востоке уменьшилась на 18%.

К числу принципиальных организационных мер первых послевоенных лет относится передача в октябре 1949 г. пограничных войск из состава Министерства внутренних дел СССР в Министерство государственной безопасности СССР, что отражало общую направленность политики советского руководства и отвечало духу «холодной войны». Изменившийся статус пограничников потребовал и соответствующего уровня подготовленности кадров. Главное управление пограничных войск неоднократно возбуждало вопрос об улучшении комплектования. В ведомстве отмечали, что «условия пограничной службы требуют от личного состава погранвойск умелых действий в сложной обстановке, твердых знаний правовых документов и положений, определяющих поведение и характер действий на границе. Успешное решение служебных задач в значительной степени зависит от физической выносливости и общего развития пограничников. Важное значение имеет внешний вид пограничников, тем более что почти на всех капиталистических границах службы на сопредельной стороне несут отборные войска по росту и внешним данным» [9, д. 6198, л. 152-161]. Поэтому вышедшее в мае 1950 г. постановление Совета Министров СССР «Об улучшении пограничной службы и усилении охраны государственной границы СССР» восстанавливало довоенный порядок комплектования пограничных войск личным составом, то есть путем специального отбора призывного контингента. В нем констатировалось, что «целесообразно предусмотреть призыв в пограничные войска для школ сержантского состава пехоты, кавалерии, связи, корабельных и других специалистов лиц с образованием не ниже 7 классов и ростом не ниже 165 см, а для линейных подразделений – с образованием 4-6 классов и имеющий рост не ниже 160 см» [Там же, л. 178]. Появилась возможность комплектовать войска морально подготовленными, физически крепкими, достаточно грамотными людьми, способными управлять новым вооружением, специальной пограничной техникой и средствами охраны границы. Профессиональная подготовка кадрового состава пограничных войск становилась определяющим фактором, существенно влиявшим на функционирование системы обеспечения пограничной безопасности СССР.

Пограничная политика советского государства в условиях холодной войны ужесточалась и ассоциировалась с «железным занавесом». Сплошная войсковая охрана государственных границ была направлена на плотное их закрытие. Для реализации такой политики требовалось укрепление организационной структуры войск, что было закономерным явлением. Однако принимаемые высшим руководством страны решения в области военного строительства вступали в противоречие с целями пограничной политики. Сокращение войск в 50-х гг. не позволяло обеспечить надежную охрану государственных границ. Следствием постоянного некомплекта личного состава стало повышение служебной нагрузки, снижение плотности охраны границы, что, в свою очередь, отрицательно сказывалось на эффективности функционирования системы обеспечения пограничной безопасности.

В начале 50-х гг. ситуация с кадровым составом особо не изменилась. Восполнение офицерских кадров шло за счет реформирования войск МВД СССР и частей Советской Армии. Однако заполнить штат пограничных округов и отрядов опытными офицерскими кадрами не представлялось возможным. Поэтому руководство страны приняло наиболее простое, но, как показала история, ошибочное решение. В марте 1953 г., сразу же после смерти И. В. Сталина, произошла очередная реорганизация пограничных войск, связанная с сокращением управленческих, обслуживающих и резервных подразделений на 38%, а в подразделениях, непосредственно охраняющих государственную границу, – на 11,8% [Там же, л. 136-140]. На Дальнем Востоке были расформированы управления Сахалинского и Камчатского округов, упразднены многие пограничные комендатуры [11, д. 1676, л. 51].

Одновременно для укрепления офицерского корпуса пограничных войск стала формироваться система профессиональной учебы. Уже к середине 50-х гг. пограничники получали специальное образование в 7 военных учебных заведениях и Ленинградском суворовском военном училище МГБ [8, д. 37, л. 64-66]. Это позволило пополнять войска новыми офицерскими кадрами, обладавшими специальными профессиональными знаниями. Хотя офицеров-выпускников и не хватало, но именно в 50-е гг. стала выстраиваться система подготовки кадров для пограничных войск на длительную перспективу. Несколько позже военные училища были реформированы, и к 1980 г. в пограничных войсках осталось 3 высших учебных заведения: в Москве, Голицыно и Алма-Ате.

Особую тревогу у командования пограничными войсками вызывала проблема дефицита офицерских кадров для морских частей. После Великой Отечественной войны они имели некомплект около 40-50% [10, д. 139, л. 167]. ВМФ передал пограничникам значительную часть офицерского состава с низкими деловыми и моральными качествами. Заменить сразу весь этот контингент не представлялось возможным. Высшее военно-морское пограничное училище войск МВД СССР в г. Ленинграде (ВВМПУ) ежегодно выпускало до 220 морских офицеров. Кроме того, моряки-пограничники повышали свою квалификацию в Высших офицерских классах и Военно-морской академии ВМФ СССР. Постепенно к 1950 г. укомплектованность морских частей была доведена до 84% [8, д. 517, л. 156-168]. К 1959 г. 80% морских офицеров окончили военно-морские училища и 20% – Высшие классы и академию [4, с. 204].

Принятые руководством пограничными войсками, начальниками пограничных округов и отрядов меры дали возможность, в целом, улучшить качество командного состава, который к 1956 г. с точки зрения уровня общего образования характеризовался следующими параметрами: с высшим – 14,1%, со средним общим и специальным – 32,5%, с незаконченным средним – 47,5%, с начальным – 5,9%. Благодаря введению в общую систему специальной подготовки офицеров в 1946-1953 гг. высших пограничных училищ, школ и курсов усовершенствования, суворовских военных училищ, удалось существенно повысить военнообразовательную составляющую качества офицерских кадров. При этом костяк офицерского корпуса послевоенных пограничных войск составляли офицеры в возрасте до 30 лет – 32,2%, от 31 года до 40 лет – 49,6% (с 41 года до 50 лет – 17% и старше 50 лет – 0,8%). Существенное омоложение кадрового состава войск при четкой организации специальной подготовки открывало благоприятные перспективы создания корпуса высококвалифицированных опытных офицеров. Но при всех усилиях, приложенных руководством пограничных войск на Дальнем Востоке для комплектования частей личным составом, этого было недостаточно для надежной охраны границы.

В 60-х гг. внутривойсковая борьба за власть усугубляла негативные процессы в сфере обороноспособности и государственной безопасности Советского Союза. Подтверждением этому стало очередное реформирование Вооруженных Сил и частей специальных структур, в том числе и пограничных войск. Закон СССР «О новом значительном сокращении Вооруженных Сил СССР» от 15 января 1960 г. позволил сократить Вооруженные Силы СССР и пограничные войска на 1/3 [7].

Сегодня нередко слышатся споры о некомпетентности Верховного Главнокомандующего СССР Н. С. Хрущева в вопросах реформирования военной организации страны, его волюнтаризме и недальновидности. С другой стороны, нередко руководство пограничного ведомства само являлось инициатором реформ. Например, руководитель КГБ при СМ СССР А. Н. Шелепин в декабре 1959 г. докладывал в ЦК КПСС предложения по реформированию морских частей пограничных войск. Они сводились к следующему: «...сократить из имеющихся 272 кораблей 140 единиц, из 282 катеров 100 единиц, 8000 человек личного состава морских частей, в том числе 1000 офицеров» [4, с. 228]. Одной из причин сокращения корабельного состава являлась «неэффективность деятельности кораблей по охране границы». Аргументировалось это данными за 1957-1960 гг., когда моряками-пограничниками было задержано 249 судов-нарушителей, и все – за незаконный промысел морепродуктов. То есть пограничники занимались не охраной границы, а ловлей браконьеров. В результате, охрану морских богатств СССР возложили на рыбоохрану, а морские части сократили к концу 1960 г. Хотя тихоокеанские пространства СССР охраняли моряки, не обладавшие серьезным корабельным составом, но и они попали под сокращение. В свою очередь, Морской отдел Главного управления погранвойск, чтобы не испортить статистику, докладывал начальнику войск генерал-лейтенанту П. И. Зырянову о результатах реформирования следующее: «Созданная организационная структура морских частей себя оправдывает. Усилены штабы дивизионов, созданы политотделы. В этом году много было уволено офицеров... Во всех морских частях в настоящее время созданы благоприятные условия для успешного решения задач по охране государственной границы» [Там же, с. 229].

Аналогичная ситуация складывалась и на сухопутных пограничных пространствах Дальнего Востока. Сокращению подлежали не только управленческие структуры пограничных отрядов. Более того, повсеместно стали расформировываться линейные подразделения. Только в Дальневосточном пограничном округе было ликвидировано 9 застав. Участки застав значительно увеличились, плотность охраны границы уменьшилась. Значительно возросла служебная нагрузка на личный состав, боевую и специальную технику. Эффективность проводимых на границе мероприятий снизилась.

Период со второй половины 60-х гг. до середины 70-х гг. можно смело назвать годами возрождения, развития и укрепления кадровой составляющей системы пограничной безопасности на Дальнем Востоке. Военное руководство страны, оценивая боевые возможности пограничных подразделений и воинских частей в условиях возможных боевых действий при отражении агрессии со стороны Китая на пограничных реках Амур и Уссури, пришли к пониманию беззащитности советских приграничных территорий.

К первоочередным мерам корректировки подходов к обеспечению пограничной безопасности относились изменение численности личного состава пограничных войск на Дальнем Востоке и повышение их профессиональной подготовленности. Общая численность пограничных войск на Дальнем Востоке к 1967 г. увеличилась на 35% [12, д. 2, л. 80; 13, д. 8, л. 182]. Надо отметить, что в 70-80-х гг. качественная составляющая кадрового состава пограничных войск только повышалась. В войска поступали профессионально подготовленные кадровые офицеры, выпускники пограничных училищ. Офицеры-специалисты и моряки-пограничники прибывали в погранвойска из высших учебных заведений Вооруженных Сил.

Таким образом, во второй половине XX в. основу кадровой политики руководства пограничных войск составляла система качественной подготовки офицерского состава. Формирование корпуса высокообразованных, профессиональных офицеров, воспитанных в духе патриотизма, чести, достоинства и ответственности за порученное дело и судьбу Отечества, гарантировало советскому государству надежную защиту границ. Но кадровая политика советского руководства имела нестабильный и нередко противоречивый характер. На процессы комплектования войск влиял внутривнутриполитический фактор борьбы за власть. Для достижения популистских политических целей советская государственная элита была готова нести ощутимые издержки в сфере обеспечения безопасности. Но в условиях реальной угрозы государственной границе приходило понимание опасности потери суверенитета и территориальной целостности. Безопасности государства отдавалось предпочтение перед внутривнутриполитическими интересами, и система ее обеспечения продолжала полноценно функционировать, пополняясь новыми кадрами. Это явление ярко проявилось в 60-х гг. на Дальнем Востоке в условиях обострения военно-политической обстановки на границе с Китаем.

В 70-80-е гг. части и подразделения пограничных войск стали комплектоваться кадрами, подготовленными в военных учебных заведениях. Личный состав проходил специальный отбор для службы в пограничных войсках. Из года в год повышался образовательный уровень пограничников. На Дальний Восток в пограничные войска прибывал личный состав из всех регионов страны, что позволило формировать поистине многонациональные воинские коллективы. В результате проводимой кадровой политики к 1991 г. в СССР выстроилась и успешно выполняла свои функции стройная и проверенная временем система подбора, подготовки и совершенствования кадров для пограничных структур.

В настоящее время просматривается очередной виток реформирования военной организации Российской Федерации. Масштабные сокращения Вооруженных Сил, силовых структур компенсируются повышением качественных характеристик вооружения и технических средств. При этом качество профессиональной подготовки офицерских кадров остается таким же, как в 80-90-х гг. XX в., базируясь на фундаменте, который был заложен в послевоенные годы.

Список литературы

1. **Абитов Ф. И.** Деятельность пограничных войск по пресечению провокаций и иных подрывных акций противника на морских участках государственной границы СССР: монография. М.: ВИПКОС, 1991. Ч. 2.
2. **Гурочкин Е. В.** Морская пограничная охрана ФСБ России – ВМФ России: история и перспективы сотрудничества // Северо-Восточное региональное пограничное управление ФСБ России: прошлое и настоящее (по материалам научно-практических и научно-исторических конференций) / под ред. В. В. Путова. Петропавловск-Камчатский: СВРПУ ФСБ России, 2004.
3. **Из истории Советских пограничных войск: документы и материалы. 1946-1955** / под ред. И. Г. Борец. М.: Военное изд-во, 1980.
4. **Мошков Ф. А.** Морская пограничная охрана России: от Петра I до наших дней. М.: Граница, 2003.
5. **Муратов Л. С.** Партийно-политическая работа в морских частях Тихоокеанского пограничного округа: материалы науч.-практ. конф. 26 апреля 1972 г. в г. Анапе. Анапа: ОУМЦ, 1972.
6. **Пушкин Э. А., Порк А. А.** Государственная территория и государственная граница СССР: международно-правовые вопросы / под ред. С. А. Кондрашева. М.: Воениздат, 1982.
7. **Сальников Г.** История СССР: забытые даты. Как Хрущев Советскую армию громил [Электронный ресурс] // Военное ревю. URL: <http://clubs.ua.ru> (дата обращения: 14.01.2011).
8. **Центральный пограничный архив ФСБ России.** Ф. 14. Оп. 4.
9. **Там же.** Оп. 5.
10. **Там же.** Оп. 8.
11. **Там же.** Ф. 19. Оп. 11.
12. **Там же.** Ф. 220. Оп. 27.
13. **Там же.** Ф. 231. Оп. 24.

PERSONNEL POLICY OF SOVIET STATE IN THE SYSTEM OF FRONTIER SAFETY IN FAR EAST (1945-1980S)

Sergei Aleksandrovich Kravchuk, Ph. D. in History, Associate Professor
Institute of Coast Guard of Russia
kravfff@inbox.ru

The author considers the basic directions of the USSR leaders' activity on forming the personnel potential of the frontier structures in Far East in the second half of the XXth century and reveals both positive and negative aspects of personnel policy realization as one of the elements of the soviet state frontier safety protection system.

Key words and phrases: the USSR frontier troops; national frontier; Far East; frontier space; personnel potential; personnel policy.