

Вишневский, А.Ф. Особенности формирования организационно-правовых основ охраны общественного порядка в условиях становления советской власти / А.Ф. Вишневский // Милиции Беларуси 90 лет: история и современность : материалы науч.-практ. конф. (Минск, 27 февр. 2007 г.) / [редкол.: К.И. Барвинок (отв. ред.) и др.]. – Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 2007. - С. 7-18.

На протяжении длительного времени постепенно, но методично из теории и методологии историко-правовых исследований вытеснялся научный творческий подход, насаждался схематизм, догматизм и консерватизм. Все многообразие естественно-исторического процесса, полного противоречий, сложных общественных связей и опосредований, свелось, по существу, к прямолинейности и голым социологическим схемам. Естественно, что с распадом СССР со всей остротой наряду с другими встала проблема переосмысления многих прежних теоретико-методологических положений и оценок процесса формирования организационно-правовых форм охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Выход на качественно новый познавательный уровень истории становления советской милиции невозможен без ответа на вопросы: какое место правящая партия большевиков отводила силовым структурам в механизме государства; какую роль и значение она придавала органам милиции в укреплении политической власти? Историко-правовой анализ соотношения государства и других компонентов политической системы в переходных и нетипичных межформационных или же новых цивилизационных условиях в настоящее время имеет не только теоретическую, но и практическую значимость, поскольку некоторые исследователи не признают новых подходов к изучению истории милиции, считают прежние оценки и обобщения незыблемыми. Это консервирует прежние знания, представляет их в препарированном, искаженном, подкрашенном розовыми красками виде, не позволяет увидеть и осмыслить исторический процесс во всем его многообразии, в различных взаимосвязях и взаимообусловленностях.

Нельзя полностью согласиться и с теми исследователями, которые под воздействием новейших исторических знаний считают, что нет вообще научной истории милиции, а потому все следует начинать сначала. Путь к истине тернист и долог. При всем оправданном критическом отношении к предыдущим работам нельзя не признать наличия в накопившемся научном арсенале исследований, которые выдержали проверку временем, доказали свою значимость и необходимость. Последнее касается работ историков права Р.С. Мулукаева, В.М. Курицына, Ю.П. Соловьева и др. [1; 2, с. 95–113; 3; 4; 5].

Итак, полиция и часть армии в период Февральской революции практически оказались единственной опорой самодержавия. Однако они были бессильны изменить ход событий – царизм пал. Признавая демократические принципы в качестве основных в организации государства после победы

Февральской революции и под воздействием революционных масс, Временное правительство вынуждено было уже в первые дни упразднить в Министерстве внутренних дел Штаб отдельного корпуса жандармов (6 марта 1917 г.) и Департамент полиции (10 марта 1917 г.) [6, с. 23].

Стремясь закрепить победу революции и упрочить свое положение, новая власть провозгласила замену полиции народной милицией, правовые основы организации и деятельности которой определялись в правительственном постановлении «Об учреждении милиции» и во «Временном положении о милиции», изданных 17 апреля 1917 г. [7].

Общее руководство милицией в масштабе всей страны принадлежало министру внутренних дел. В губерниях учреждались должности правительственных инспекторов милиции, которые находились в подчинении губернских комиссаров (чиновников Временного правительства, сменивших губернаторов). Непосредственное руководство милицией в уездах и городах осуществлялось уездными земскими и городскими управами.

В историко-правовой литературе до настоящего времени господствует упрощенный подход при характеристике народной милиции Временного правительства. Советские исследователи указывали на то, что буржуазное правительство стремилось возродить до мельчайших подробностей старую полицейскую машину, якобы понимая, что без этого ему не удастся отстоять свои позиции. В подтверждение этого они приводили следующие слова В.И. Ленина: «Гучковско-милюковское правительство не сможет ни восстановить монархии, ни вообще удержаться у власти, не восстановив полиции как особой, отделенной от народа и противопоставленной ему организации вооруженных людей, находящихся под командой буржуазии» [8, с. 40]. Так, на основании этой и нескольких других ленинских цитат на протяжении многих лет весьма упрощенно решалась такая сложная проблема, как слом старой государственной машины. А ведь Временное правительство, надо полагать, и не помышляло о возврате к монархии. Не случайно, когда вместо Департамента полиции оно учредило в составе МВД Временное управление по делам общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан, уже 15 июня 1917 г. указанный орган был переименован в Главное управление по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан [9, с. 90]. Тот факт, что Временное правительство 15 марта 1917 г. предоставило губернским комиссарам право решать вопрос о приеме на службу в милицию «достойных из числа бывших чинов полиции и корпуса жандармов», также не может свидетельствовать о возврате к прошлому. Наоборот, видна забота о сохранении опытного профессионального состава в службе охраны общественного порядка. Еще более непонятными выглядят высказывания некоторых авторов о том, что милиция Временного правительства была антинародной, ведь условия поступления в нее требовали образовательного ценза. Действительно, на должности начальников милиции и их помощников могли назначаться лица с образованием не ниже среднего, на все остальные должности – «лица вполне

грамотные». В милицию не принимались лица, которые состояли под судом и следствием и подвергались по суду лишению или ограничению прав.

Все это подтверждает, что Временное правительство весьма серьезно отнеслось к комплектованию народной милиции, заботясь прежде всего о высоком профессионализме и моральной чистоте ее сотрудников. Народная милиция не стала таким сложным, широко разветвленным, глубоко проникающим во все стороны жизни механизмом, каким была царская полиция. При этом исследователями замалчивалось, что большинство вопросов решалось по согласованию с Советами. А поскольку большевики проводили курс, направленный на подрыв Временного правительства, то и Советы в этих случаях обвинялись в соглашательстве.

Согласно учению В.И. Ленина «во всех буржуазных республиках, даже наиболее демократических, полиция является главным орудием угнетения масс (как и постоянная армия), залогом всегда возможных поворотов назад к монархии» [10, с. 25]. Приведенные слова больше похожи на заявление непримиримой оппозиции, чем на научно обоснованное положение, как впоследствии их стали трактовать. Конечно, откаты в истории всегда были так же, как и поражения революций. Но все это определялось общей расстановкой сил в стране, степенью политической активности масс, а не исключительно результатами действий полиции, которая являлась частью этих сил.

С победой Февральской революции в Беларуси, как и в целом в России, на смену царской полиции пришла народная милиция. 4 марта 1917 г. временным начальником минской милиции был назначен М.В. Фрунзе, по инициативе которого ряды народной милиции стали пополняться революционными рабочими и солдатами исключительно по принципу политической благонадежности. Последнее является свидетельством того, что уже в марте 1917 г. в Минске началось осуществление большевизации правоохранительных органов.

Таким образом, народная милиция стала неотъемлемой частью государственного аппарата, сформировавшегося после февраля 1917 г. и сохранившегося к моменту победы Октябрьской революции и перехода власти в руки Советов.

Теоретически считалось, что в России 25 октября 1917 г. победила социалистическая революция, которая должна была утвердить диктатуру пролетариата, создать новый тип государства – республику Советов. Второй Всероссийский съезд Советов провозгласил образование советского государства и юридически закрепил ликвидацию Временного правительства и его органов в центре и на местах.

В числе 13 наркоматов, вошедших в состав первого советского правительства, был и Народный комиссариат по внутренним делам (НКВД). Наряду с исполнением других функций он ведал охраной общественного порядка в стране. Понятно, что стабильный общественный порядок – главное свидетельство силы и твердости устанавливаемой пролетарской диктатуры,

необходимая предпосылка социально-экономических и политических преобразований.

Вопрос о милиции, созданной Временным правительством, решался неоднозначно. Ее центральные органы прекратили существование вскоре после перехода власти в руки Советов. Вместе с Министерством внутренних дел 2 декабря 1917 г. упразднили Главное управление по делам милиции. На местах все зависело от конкретных обстоятельств. В тех случаях, когда сотрудники органов народной милиции занимали открыто враждебную позицию по отношению к советской власти, происходила немедленная ликвидация этих органов. Там, где народная милиция оставалась лояльной к советской власти, в ее органы направлялись полномочные представители Советов и Военно-революционных комитетов, которые осуществляли реорганизацию аппарата старой милиции. Данное обстоятельство позволяет утверждать, что одна из особенностей процесса становления советской милиции состоит в том, что его корни уходят к событиям Февральской революции. Между милицией Временного правительства и милицией, возникшей после октября 1917 г., существует определенная взаимосвязь: первая стала одним из источников формирования второй.

Таким образом, созданный Временным правительством аппарат народной милиции был сломан после перехода власти в руки Советов не потому, что он мог стать двигателем поворота назад к монархии, а потому, что он не отвечал задачам пролетарской диктатуры, которая пришла на смену буржуазной демократии, устанавливавшейся в России после Февральской революции.

После 25 октября 1917 г. организация на новых началах государственных органов, ведавших поддержанием общественного порядка, из теоретической превратилась в практическую задачу первостепенной важности. Правовым основанием организации советской милиции стало изданное 28 октября (10 ноября) 1917 г. по уполномочию Совета Народных Комиссаров (СНК) постановление НКВД «О рабочей милиции». В нем предписывалось: «1. Все Советы Рабочих и Солдатских Депутатов учреждают рабочую милицию. 2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета Рабочих и Солдатских Депутатов» [11, с. 5]. Названное постановление явилось первым нормативным актом, определявшим создание советской милиции как исполнительного органа местных Советов рабочих и солдатских депутатов. Оно юридически закрепляло создание органа охраны революционного порядка – советской милиции, которая, как показала жизнь, отличалась от полиции любого буржуазного государства, в том числе и милиции Временного правительства, прежде всего тем, что должна была служить политическим целям пришедшей к власти партии большевиков.

Местным органам государственной власти предоставлялась полная свобода в организации аппарата милиции, так как постановление НКВД от 28 октября 1917 г. не определяло ни формы организации, ни структуры, ни компетенции милиции. И это нельзя считать случайным. В условиях

повсеместного утверждения и упрочения власти Советов, по мнению руководства партии большевиков, юридическое закрепление единых организационных форм милиции не имело принципиального значения. «Советы на местах, – писал В.И. Ленин, – сообразно условиям места и времени, могут видоизменять, расширять и дополнять те основные положения, которые создаются правительством. Живое творчество масс – вот основной фактор новой общественности» [12, с. 56].

Главное не законность, а политическая целесообразность – таков был основополагающий принцип деятельности партии, и он переносился на милицию. А ведь любые инициативные действия милиции, не ограниченные четкими нормативными правовыми актами, на местах приводили к росту недовольства со стороны значительной части населения.

В соответствии с постановлением НКВД «О рабочей милиции» на местах создавались вооруженные формирования трудящихся под разными названиями: Красная гвардия, охранные дружины, специальные отряды охраны, отряды порядка и т. д. Многообразие наименований и организационных форм в период становления милиции объясняется тем, что указаний из центра о путях строительства органов милиции на местах не было.

Фактически до середины ноября 1917 г. функции руководства внутренними делами осуществлял Военно-революционный комитет (ВРК) – чрезвычайный орган Петроградского совета. Только 17 ноября народным комиссаром по внутренним делам был назначен большевик Г.И. Петровский, а членами коллегии НКВД – большевики Ф.Э. Дзержинский, М.И. Лацис, М.К. Муранов, И.С. Уншлихт и М.С. Урицкий.

Общей проблемой всех вооруженных формирований, охранявших общественный порядок, являлось отсутствие, как правило, штата постоянных профессиональных работников. Особенность этих вооруженных формирований состояла в том, что в них функции охраны общественного порядка соединялись с военными. Для поддержания порядка в ряде городов в первые месяцы революции вводилась милицейская и красногвардейская повинность. «Когда-то, – писал Г.И. Петровский, – в первые моменты создания милиции, предполагалось, что эта обязанность станет перед каждым пролетарием, так как все мы заинтересованы в благоустройстве окружающей нас жизни. Но последующая борьба с контрреволюцией, бандитизмом и целым рядом других не порядков, как наследие прошлого, к сожалению, заставила нас в первый период существования советской власти создавать милицию по структуре, мало чем отличавшейся от старых форм охраны порядка» [13, с. 3].

Следовательно, хотя постановление НКВД от 28 октября 1917 г. не решало всех вопросов организации органов охраны общественного порядка, не уточняло, что следует понимать под рабочей милицией (всенародную милицию, Красную гвардию или наемную милицию), все же создание Советами рабочих и солдатских депутатов пролетарской милиции осуществлялось на основе ленинских положений о всеобщем вооружении народа, его указаний о роли народной милиции в установлении и упрочении

диктатуры пролетариата. Народная милиция, полагал В.И. Ленин, должна соединить «в себе функции народной армии с функциями полиции, с функциями главного и основного органа государственного порядка и государственного управления» [8, с. 42].

К весне 1918 г. советское государство завершило в основном реорганизацию милицейского аппарата Временного правительства и создало в форме рабочей милиции и Красной гвардии свои первые органы охраны порядка, твердо вставшие на защиту завоеваний Октябрьской революции. Эти вооруженные отряды в течение определенного периода (3–4 месяцев) выполняли задачи по укреплению власти Советов и поддержанию общественного порядка.

Как видим, партия большевиков во главе с В.И. Лениным после Октябрьской революции настойчиво искала формы воплощения в жизнь лозунга «Всеобщее вооружение народа». При этом лидер большевиков особенно настойчиво подчеркивал классовое содержание данного требования. Отвечая меньшевикам и эсерам на VIII Всероссийском съезде Советов, в заключительном слове по докладу ВЦИК и СНК о внешней и внутренней политике он сказал: «Лозунгом наших врагов является вооружение народа, а мы стоим на базе классового вооружения, на ней мы побеждали и на ней будем побеждать всегда» [14, с. 174]. В свете этих обстоятельств следует рассматривать и постановление НКВД «О рабочей милиции». Милиция не была постоянным штатным государственным органом, построенным на профессиональных началах. Ее членами становились добровольцы, которые не получали специального денежного и личного вознаграждения. За ними сохранялась лишь оплата по месту основной работы.

Стремление реализовать идею всеобщего вооружения народа в течение определенного периода после победы Октябрьской революции подтверждают и другие весьма важные исторические документы. Так, в анкете, разосланной весной 1918 г. НКВД в губернские и уездные Советы, ставился вопрос: вводится ли всеобщее вооружение народа? Не только постановка вопроса, но и ответы на него свидетельствовали о том, что идея всеобщего вооружения народа долгое время оставалась актуальной.

Вооруженные формирования народа в лице рабочей милиции, по мнению В.И. Ленина, были призваны защищать завоевания революции не только от посягательств нарушителей общественного порядка, но и от антисоветских выступлений. А поскольку милиция создавалась Советами и осуществляла свои функции от их имени, то она выступала как орган государственной власти. С другой стороны, отряды рабочей милиции носили характер добровольных организаций людей, занятых в сфере производства, не имели или почти не имели постоянного штата кадров.

Следовательно, милиция органически сочетала в себе черты государственного органа и общественной организации. А так как ее предназначением было осуществление охраны общественного порядка, то

постановление НКВД от 28 октября 1917 г. можно рассматривать лишь как начальный этап становления советской милиции.

Разложение старой армии, развал фронтов, угроза военной интервенции, выступления противников Октябрьской революции потребовали создания профессиональных пролетарских органов государственной безопасности (ВЧК) и регулярной рабоче-крестьянской армии.

Крайне сложными оказались и задачи охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, тем более, что борьба против преступных элементов являлась борьбой за советскую власть. Последнее требовало создания специального органа охраны порядка, состоящего из постоянного штата профессиональных работников.

Необходимость такого органа с особой силой стала ощущаться в начале весны 1918 г., когда обострилась внутренняя обстановка в стране и ее международное положение. Уже в марте 1918 г. на заседании СНК был рассмотрен вопрос о сохранении и преобразовании милиции. С докладом выступил член коллегии НКВД большевик М.И. Ладис. Совнарком не принял конкретного решения, но, придавая исключительно важное значение этому делу, поручил НКВД выработать положение о советской милиции. Выполняя указание правительства, НКВД развернул интенсивную работу по созданию милиции на штатных началах. С обоснованием необходимости создания штатного органа милиции 24 апреля 1918 г. выступил в печати член коллегии НКВД В.А. Тихомирнов со статьей «О милиции». «Условия чрезвычайного времени, требующие спешного установления революционного правопорядка, – писал автор, – принуждают отказаться от полного уничтожения милиции как специального штата наемных лиц, несущих охрану внутренней, личной и имущественной безопасности граждан... Условия международного положения России требуют быстрого укрепления внутреннего порядка, а это, последнее, вынуждает создать специальный штат лиц, отдающих себя на основах Советской власти всецело этому делу» [15, с. 11].

16 мая 1918 г. коллегия НКВД по докладу М.И. Ладиса приняла следующее решение: милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющих специальные функции; организация милиции должна осуществляться независимо от организации Красной Армии, функции их должны быть строго разграничены.

В середине мая НКВД направил губернским исполкомам телеграфное распоряжение о создании милиции на указанных выше основах. Одновременно началась подготовка и разработка проекта нормативного акта, который должен был закрепить организацию штатного аппарата охраны общественного порядка в стране. Результаты работы НКВД по созданию милиции как специального государственного органа были закреплены в решениях I Всероссийского съезда председателей исполкомов и заведующих отделами управления губернских Советов, проходившего в Москве 30 июля – 1 августа 1918 г. Съезд единогласно принял резолюцию «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции», в которой говорилось: «Признавая

невозможным всеобщее вооружение всего населения в настоящий момент крайнего обострения классовой борьбы как в городе, так и в деревне и ощущение общей нужды на местах в постоянном аппарате для поддержания революционного порядка, охраны Советской власти и отстаивания завоеваний революции, съезд признает необходимой организацию советской рабоче-крестьянской милиции» [16, с. 12].

В связи с развернувшимся строительством аппарата советской милиции на штатных началах большое значение имело завершение юридического оформления основ ее организации и деятельности. 21 августа 1918 г. СНК рассмотрел проект положения о советской милиции и поручил НКВД по согласованию с Народным комиссариатом юстиции (НКЮ) переработать проект положения в инструкцию и издать ее за подписями наркомов внутренних дел и юстиции. После необходимой подготовительной работы 12 октября 1918 г. инструкция «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» была утверждена. В ней закреплялись правовые основы функционирования советской милиции как штатного государственного органа охраны общественного порядка. Инструкция четко определяла задачи, компетенцию и структуру органов советской милиции как в центре, так и на местах, определяла место милиции в системе органов советского государства. Согласно инструкции милиция являлась исполнительным органом власти на местах, находившимся в двойном подчинении – в непосредственном ведении местных Советов и НКВД.

Важной особенностью оформления правового статуса милиции являлось прямое закрепление ее классового характера. Последнее находило выражение в принципах и порядке комплектования кадров милиции. Важнейшими критериями, которым должны были отвечать лица, поступавшие на работу в милицию, были признание советской власти и наличие активного и пассивного избирательного права. Последним пользовались только рабочие и крестьяне. Политизированный подход, обусловленный идеологическими установками большевистской партии, не давал возможности привлечь в органы милиции старых специалистов, лояльно относившихся к советской власти. А их знания, опыт, профессиональные навыки способствовали бы повышению эффективности работы милицеских аппаратов. Можно согласиться со специалистами в области истории органов охраны общественного порядка, что крайняя политизация решения кадровой проблемы не позволяла создать профессионального милицеского ядра в первые годы советской власти. И это при том, что правящая большевистская партия с самого начала придавала большое значение комплектованию милиции кадрами, направляя в нее своих представителей, особенно на руководящие должности.

Для руководства деятельностью милиции в НКВД 1 августа 1918 г. было создано Управление милиции, переименованное 7 октября того же года в Главное управление советской рабоче-крестьянской милиции, которое осуществляло общее руководство деятельностью милиции, формировало

нормативную правовую базу, определяло как политическую, так и техническую сторону работы.

В целях усиления борьбы с уголовной преступностью в феврале 1918 г. при НКЮ был создан уголовный розыск. Но подчинение уголовного розыска Наркомату юстиции себя не оправдало, потому что нельзя было оторвать его от деятельности милиции. Поэтому вскоре он был передан Наркомату внутренних дел. Правовой основой формирования советского уголовного розыска стало Положение об организации отдела уголовного розыска, изданное НКВД РСФСР 5 октября 1918 г., в соответствии с которым органы уголовного розыска учреждались в городах с населением не менее 40–45 тысяч человек «для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом». При губернских и городских управлениях милиции создавались отделения уголовного розыска. Для общего руководства деятельностью уголовного розыска при Главном управлении рабоче-крестьянской милиции было создано Центральное управление уголовного розыска. На него возлагалась задача коренной реорганизации оперативно-розыскной работы на основе единообразного ведения розыскного дела. Это означало объединение руководства оперативно-розыскной деятельностью в республике, поскольку до октября 1918 г. органы уголовного розыска действовали разрозненно. Все вопросы строительства аппарата уголовного розыска Главное управление рабоче-крестьянской милиции решало с местными Советами. Следовательно, как и милиция, органы уголовного розыска строились на основе двойного подчинения.

Таким образом, в первые месяцы после октябрьских событий охрана общественного порядка в стране осуществлялась рабочей милицией – вооруженными формированиями, носившими на местах различные названия. Ее организация и деятельность получили определенную правовую регламентацию как в нормативных актах центральных, так и в документах местных органов советской власти.

Осуществляя руководство деятельностью милиции, советское правительство сумело в сложных внутренних и международных условиях сформировать четко налаженный штатный милицейский аппарат. Первый нормативный правовой акт, оформивший создание профессионального государственного органа охраны общественного порядка, – инструкция НКВД и НКЮ РСФСР «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» от 12 октября 1918 г. Она стала правовой основой строительства милиции не только в РСФСР, но и в других советских республиках. Она же завершила первый этап процесса политизации милиции, которая по своему составу и мировоззрению становилась сторонницей РКП(б). Классовый принцип стал одним из основных при организации и деятельности советской милиции.

Конкретный историко-правовой материал свидетельствует и о том, что определяющее воздействие на становление и развитие милицейских органов, на их организационные формы, объем компетенции, основные направления деятельности и в целом на их место и роль в государственном механизме

оказывали процессы социально-политического и экономического развития, происходившие в стране в начальный период существования советской власти.

Библиографические ссылки

1. Мулукаев, Р.С. Полиция в России (IX – нач. XX вв.) / Р.С. Мулукаев. Н. Новгород, 1993.
2. Он же. Становление советской милиции (1917–1920) / Р.С. Мулукаев // Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995.
3. Он же. Организационно-правовые основы становления советской милиции (1917–1920) / Р.С. Мулукаев. М. : Акад. МВД СССР, 1975.
4. Курицын, В.М. 1937 год: истоки и практика культа / В.М. Курицын // Реабилитирован посмертно. 2-е изд. М., 1989. Вып. 1, 2.
5. Соловьев, Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю.П. Соловьев. Омск, 1993.
6. Сборник циркуляров Министерства внутренних дел за период март – июнь 1917 г. Пг., 1917.
7. СУ РСФСР. 1917. № 97. Ст. 537.
8. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 31.
9. История полиции дореволюционной России : сб. док. и материалов по ист. гос. и права. М., 1981.
10. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 32.
11. Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917–1934). М., 1957.
12. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 35.
13. Красный страж. Киев, 1926.
14. Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. Т. 42.
15. Вестник НКВД. 1918. № 11.
16. Протоколы первого Всероссийского съезда председателей губисполкомов и заведующих отделами управления. М., 1918.