

И. А. Крепкова, А. А. Тихонов

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ В АСТРАХАНСКОМ КРАЕ В 1918 г.

В исследовании анализируются организационно-правовые основы становления советской милиции в Астраханском крае в 1918 г. Рассматривается образование органов охраны правопорядка, как в губернском центре, так и в уездах края. В работе раскрывается структура аппарата советской милиции в Астраханской губернии. Определяется круг полномочий органов охраны правопорядка. Дается анализ нормативно-правовых документов, изданных как Народным комиссариатом внутренних дел, так и местными органами власти, регламентирующих порядок создания, а также предметы ведения астраханской милиции. Рассматриваются источники финансирования астраханских органов охраны правопорядка, а также особенности выплаты жалованья сотрудникам и работникам астраханской уездной милиции.

Делаются выводы о том, что астраханская советская милиция была создана по инициативе съезда уездных комиссаров по внутренним делам Астраханской губернии. Нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок образования, структуру, полномочия, а также финансирование новых органов, были приняты намного позже. Организация органов охраны правопорядка края происходила, основываясь на «творчестве» местных органов государственного управления. Но даже после принятия инструкций, регламентирующих организационные основы создания аппарата советской милиции в крае, некоторые аспекты деятельности новых органов оставались далекими от предъявляемых к ним требований. На работе советской милиции сказывались: нехватка кадров (большинство мужского населения было на войне), плохое финансирование, отсутствие нормативно-правового акта, регламентирующего служебную деятельность милиционеров.

Ключевые слова: советская милиция, регламентация, инструкция, нормативно-правовые акты, органы охраны правопорядка, штат, уезд, губерния, полномочия, старший милиционер, младший милиционер, участковый комиссар, структура, жалованье.

I. A. Krepkova, A. A. Tikhonov

ORGANIZATIONAL-LEGAL FUNDAMENTALS OF THE DEVELOPMENT OF THE SOVIET MILITIA IN THE ASTRAKHAN TERRITORY IN 1918

The authors analyze organizational-legal fundamentals of the Soviet militia development in the Astrakhan territory in 1918. The article focuses on the creation of law enforcement agencies in the governorate center as well as in the districts of the territory. The authors describe the structure of the Soviet militia administration in the Astrakhan territory and determine the range of powers of law enforcement agencies. The article represents the analysis of regulatory legal documents issued by the People's Commissariat for Internal Affairs as well as by local government authorities regulating the order of creation and the matters of authority of the Astrakhan militia. The authors also analyze the Astrakhan law enforcement agencies' funding sources as well as peculiarities of paying salaries to the Astrakhan district militia officials.

The authors draw conclusions that the Astrakhan Soviet militia was created at the initiative of the congress of district commissars for internal affairs of the Astrakhan governorate. Regulatory legal acts regulating the order of creation, structure, and powers as well as funding of new agencies were adopted long after. The organization of law enforcement agencies of the territory was carried out on the basis of the «creative work» of local bodies of public administration. However, even after adopting the regulations on the organizational fundamentals of creating the Soviet militia administration in the territory, some aspects of new agencies' activity still failed to meet the requirements. The activity of the Soviet militia was influenced by the lack of personnel (most males in the population were involved in the war), poor funding, and lack of a regulatory legal act regulating the militia officers' service-related activities.

Keywords: soviet militia, regulatory activity, regulation, regulatory legal acts, law enforcement agencies, state, district, governorate, powers, senior militia officer, junior militia officer, district commissar, structure, salary.

В настоящее время, когда идет процесс становления качественно новой системы правоохранительных органов, особое значение приобретает исторический опыт организационного строительства органов охраны правопорядка в нашей стране. Изучению данного вопроса в общегосударственном масштабе посвящены работы таких авторов, как: М. Н. Еропкин, С. В. Биленко, Н. А. Щелоков, А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев, а также А. В. Власов и многих других [1]. Однако трудов, в которых рассматривается специфика развития системы органов охраны правопорядка в регионах, особенно на окраинах страны, очень мало.

После событий февраля 1917 г. функции охраны правопорядка были возложены на так называемую народную милицию. В течение первых месяцев после октябрьской революции 1917 г. данная задача была передана рабочей милиции, которая создавалась Советами на местах в виде вооруженных формирований рабочих.

В апреле 1918 г. член коллегии НКВД В. А. Тихомиров в «Вестнике Народного Комиссариата внутренних дел» выступил против отказа от полного уничтожения милиции как специального штата наемных лиц, несущих охрану личной и имущественной безопасности граждан. Он подчеркнул, что «...условия чрезвычайного времени, требующие спешного установления революционного правопорядка..., а также...условия международного положения России требуют быстрого укрепления внутреннего порядка, а это, последнее, вынуждает создать специальный штат лиц, отдающих себя на основы Советской власти всецело этому делу» [2, с. 11].

15 мая всем губернским исполкомам было разослано телеграфное распоряжение НКВД об организации штатной рабоче-крестьянской милиции [3]. Однако нормативно-правовые акты, регламентирующие организационные основы, штатную численность, компетенцию милиции, выработаны не были. Кроме того, во многих губерниях к этому времени уже была создана милиция как орган исполнительной власти.

Днем образования астраханской милиции принято считать 27 апреля 1918 г. Именно в этот день съезд уездных комиссаров по внутренним делам Астраханской губернии принял резолюцию «О введении народной милиции в Астраханском крае». На организацию астраханской народной милиции ушел всего лишь месяц. В милиционеры были отобраны кандидаты из местных жителей. Избирались они волостными Советами и утверждались уездным Исполнительным комитетом. Участковые комиссары выбирались уездным Исполнительным комитетом и им же были утверждены.

Организационная структура астраханских органов охраны правопорядка имела следующие особенности. Каждый уезд (а их в Астраханской губернии было 5) делился на участки. Руководил участком участковый комиссар, в подчинении которого находились старшие и младшие милиционеры. Во главе всей милиции уезда стоял комиссар, в помощь которому был создан небольшой штат служащих для ведения учетной и отчетной документации: 2 помощника, 2 делопроизводителя, секретарь, машинистка, регистратор, канцелярист и 2 курьера [4]. Руководство милицией края осуществлял второй подотдел Астраханского губернского комиссариата по внутренним делам [5].

В полномочия милиции входили: охрана общественного порядка, предотвращение совершения уголовных преступлений и нарушения декретов; прекращение спекуляции; борьба с контрреволюцией и саботажем.

В июне 1918 г. Астраханский губернский комиссариат по внутренним делам утверждает инструкцию «Организация уездной милиции» [6]. В данном документе народная милиция объявлялась исполнительным органом государственной власти на местах. Руководство ею было возложено на губернского комиссара по внутренним делам. В состав милиции были включены: городской комиссар милиции и уездные комиссары, их помощники, старшие милиционеры и милиционеры. Для более эффективной организации работы городскому и уездным Советам депутатов было предоставлено право разделения города и уездов на «милиционные

участки».

Астраханский городской Совет депутатов определял состав, штатную численность и размеры окладов сотрудников милиции г. Астрахани. В уездах данная задача была возложена на деревенские, сельские и прочие Советы депутатов, за районами которых были закреплены соответствующие кадры милиции. Размеры окладов уездных и участковых комиссаров и их помощников, а также число последних устанавливались уездными Советами депутатов.

Порядок принятия на работу и увольнения устанавливался следующий: уездные комиссары милиции, их помощники, участковые комиссары и их помощники избирались и увольнялись уездными Советами депутатов без определения срока их службы. Старшие милиционеры и милиционеры уездной милиции назначались и увольнялись деревенскими, сельскими и прочими Советами депутатов, за районами которых они были закреплены. Для ведения различного рода документации были созданы так называемые канцелярии. Служащие этих канцелярий назначались и увольнялись непосредственно теми должностными лицами милиции, при которых состояли канцелярии.

В инструкции оговаривался и уровень образованности служащих милиции края. На должности астраханского городского и уездных комиссаров милиции назначались лица, имевшие образование не ниже среднего, на остальные должности — лица грамотные.

Была также установлена структура системы органов охраны правопорядка в крае. Милиционеры находились в подчинении старших милиционеров. Последние, в свою очередь, подчинялись уездным участковым комиссарам, которые были ответственны перед уездным комиссаром милиции. Всей милицией края руководил губернский комиссар по внутренним делам. Жалобы на действия комиссаров милиции подавались губернскому и уездным комиссарам по внутренним делам по принадлежности.

Содержание уездной милиции согласно заявлению губернского комиссара внутренних дел «в зависимости от предначертаний общей финансовой политики» [7] было предложено отнести на общекраевые и государственные средства.

Анализ требовательных ведомостей на выдачу жалованья сотрудникам и работникам астраханской уездной милиции позволяет выявить следующие особенности:

Штатные должности	Июнь 1918 г. [8] (руб.)	Август 1918 г. [9] (руб.)	Январь 1919 г. [10] (руб.)
Комиссар милиции	600	800	900
1-й помощник комиссара	550	800	800
2-й помощник комиссара	550	-	800
Секретарь	700	700	796
1-й делопроизводитель	650	650	199
2-й делопроизводитель	650	650	747
Машинистка I разряда	-	-	598
Машинистка II разряда	350	350	350
Регистратор	450	450	549
Канцелярист	400	400	549
Курьеры (2)	350	350	-
Участковые комиссары (6)	550	750	750
Секретари участковых комиссаров (6)	300	550	550
Старшие милиционеры	525 (33)	525 (29)	525 (32)
Младшие милиционеры	475 (51)	неизвест.	475 (49)

Для сравнения укажем месячное жалованье служащих астраханского губернского Исполнительного комитета, полученное ими в августе 1918 г.: председатель — 700 руб., члены — 700 руб., управляющий делами — 700 руб., делопроизводитель — 650 руб. [11].

Итак, организационные моменты, связанные с установлением новой системы народной милиции, были регламентированы инструкцией по организации уездной милиции. Кроме того, решения по некоторым вопросам служебной деятельности принимались на общих собраниях

милиционеров.

Так, общее собрание милиционеров Астраханской городской народной милиции 2 августа 1918 г. постановило: «За халатное отношение к служебным обязанностям милиционер подвергается в первый раз к выговору, во второй — к штрафу в размере 5 руб., в третий — увольнению. За строгий проступок (взятка, кража, пьянство) следует немедленно увольнять» [12]. Помимо этого, оговаривалось, что все милиционеры Астраханской городской народной милиции должны состоять в партии коммунистов-большевиков.

Всем вышесказанным мы обозначили, как была регламентирована организация новой системы органов охраны правопорядка в Астраханском крае в нормативно-правовых актах местных органов власти. Но, как показывает опыт изучения государственного строительства в данном регионе, здесь написанное на бумаге далеко не всегда совпадает с реальной деятельностью.

На III астраханском уездном съезде советов, состоявшемся в ноябре 1918 г., начальник астраханской уездной милиции докладывал: уездная милиция организована 23.05.1918 г. Все милиционеры, как младшие, так и старшие, были выбраны волостными Советами и утверждены уездным Исполнительным комитетом. Начальники участков избирались уездным Исполкомом и им же утверждались.

«На все эти должности попадали люди безграмотные, непартийные и несоответствующие своему назначению, почему все преступные деяния, как по уголовному характеру, так и по нарушению декретов, по прекращению спекуляции и борьбе с контрреволюцией и саботажем остаются нераскрытыми и все эти преступники укрываются в уездах и всеми силами стараются тормозить дело продвижения в жизнь декретов и других распоряжений» [13].

Часто милиционеры не знали основ своей работы. Из письма Уголовно-следственной комиссии Енотаевского уезда начальнику уездной милиции: «Некоторыми исполкомами и участковыми начальниками милиции арестованные лица часто препровождаются в непосредственное распоряжение уголовно-следственной комиссии без составления соответствующих постановлений. Между тем лишение свободы гражданина может быть

произведено только при условии действительной в том необходимости с подробным указанием причин ареста с постановлением. Кроме того, арестованные вместе с постановлением должны препровождаться не в уголовно-следственную комиссию, а в тюрьму с зачислением арестованного за комиссией, о чем комиссия должно немедленно извещаться» [14].

Были выявлены обстоятельства, свидетельствующие о том, что в рядах астраханской милиции находились бывшие полицейские, урядники и стражники, служившие при старом режиме. Все принятые на службу милиционеры были беспартийными и, по мнению начальника астраханской уездной милиции, «несоответствующие своему назначению» [13].

Учитывая все вышеизложенные факты, было принято решение отменить выборное начало народной милиции. На должности сотрудников милиции были назначены члены партии, добросовестные работники, «к своему делу более подходящие» [13].

Значительно осложняло работу плохое финансирование, что не позволяло прикрепить милиционера к каждому селу, вследствие этого 1 сотрудник курировал 2—3 села, расстояние между которыми, в среднем, от 30 до 50 верст. Кроме того, большую роль играло отсутствие связи с губернским и в некоторых случаях с уездными центрами.

Вооружение, по словам начальника астраханской уездной милиции, было достаточным, т. к. начальники районов производили «усердные реквизиции» оружия у частных лиц, которым и вооружались милиционеры.

В октябре 1918 г., когда советская милиция на местах функционировала уже не менее полгода, НКВД и НКЮ совместно принимают инструкцию «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции».

Работа над инструкцией велась достаточно долгое время. Первоначально в 17 номере «Вестника Комиссариата внутренних дел» 5 июня 1918 г. был опубликован проект Положения о Народной Рабоче-Крестьянской охране (Советская милиция) [15, с. 7]. I Всероссийский съезд председателей губисполкомов и заведующих отделами управления обсудил и единогласно принял проект Положения о советской милиции. Однако Совет народных комиссаров под председательством В. И. Ленина 21 августа

1918 г., рассмотрев проект Положения о советской милиции, принял решение поручить Комиссариату внутренних дел совместно с Комиссариатом юстиции переработать проект. Необходимо было убрать из него все общие положения и дополнить инструкцией об обязательном составлении протоколов советскими учреждениями. Отмечалось, что основными функциями советской милиции должны быть: борьба против уголовных элементов, поддержание санитарного порядка и приведение в исполнение предписания местных властей [16, с. 238, 239].

Инструкция была принята 12 октября 1918 г. [17]. Она определяла организационную структуру и компетенцию органов советской милиции в центре и на местах [18].

Во главе всей системы органов милиции находилось Главное управление советской рабоче-крестьянской милиции НКВД РСФСР. Оно должно было осуществлять организующую, правотворческую, контрольно-надзорную и финансово-сметную деятельность.

Основными звеньями аппарата милиции на местах были губернские и уездные управления. Губернские управления милиции являлись одновременно местными органами НКВД и органами губисполкомов, входя в состав последних в качестве подотделов. Компетенция их включала в себя те же направления деятельности, что и Главное управление милиции, но ограничивалась пределами губернии.

Городская и уездная милиция находилась в непосредственном ведении отделов управления Исполкомов соответствующих Советов и одновременно подчинялась губернским Управлениям милиции. При начальниках городской и уездной милиции должны были обязательно быть организованы: канцелярия, конный резерв, рассыльные, помещение для арестованных и архив.

Низовой ячейкой был участок во главе с участковым начальником, в ведении которого находились старшие милиционеры и милиционеры. Разделение уезда или города на участки милиции было отнесено к компетенции местных Советов.

Основным источником финансирования милиции являлось Государственное казначейство, которое выделяло средства по представленной НКВД смете, а также местный бюджет.

Определение состава, числа и окладов содержания членов Советской Рабоче-Крестьянской Милиции и служащих канцелярии принадлежало уездным и городским Советам депутатов. Выработанные ими нормы должны были утверждаться губернским Исполнительным комитетом и Народным комиссариатом по внутренним делам.

По инструкции на должности в советской милиции могли быть назначены лица, достигшие 21 года, граждане РСФСР, вполне грамотные, пользующиеся активным и пассивным избирательным правом в Советы по советской Конституции, признававшие советскую власть. В милиции не могли служить представители эксплуататорских классов и их прислужники, лица, прибегавшие к наемному труду в целях извлечения прибыли, жившие на нетрудовой доход, частные торговцы и торговые посредники, служители различных культов, служащие и агенты бывших жандармских отделений и чины бывшей полиции, а также члены бывшего императорского дома. Особые требования предъявлялись к руководящему составу советской милиции. На должности начальников уездных и городских управлений милиции и их помощников могли назначаться лица «преданные в лице советской власти интересам рабочего класса и беднейшего крестьянства, а именно: по рекомендации от социалистических партий, стоящих на платформе советской власти, профессиональных союзов и местных Советов депутатов» [18].

Все сотрудники советской милиции при исполнении своих служебных обязанностей должны были носить установленную форму или отличительный знак, а также вооружаться холодным оружием и револьверами.

Предметы ведения советской милиции можно условно разделить на 2 группы: обязанности по охране безопасности и общественного благоустройства, а также обязанности дознания по уголовным преступлениям, проступкам и содействия исполнению судебных приговоров. К первой группе были отнесены:

- 1) предупреждение и пресечение нарушений порядка, установленного органами власти;
- 2) строгое наблюдение за исполнением всеми гражданами декретов, законов и распоряжений центральных органов власти по учету, распределению и соблюдению твердых цен на продукты промышленности и сельского хозяйства

(хлебная монополия, распределение тканей и т. п.);

3) своевременное оповещение населения о распоряжениях органов государственного управления;

4) содействие органам власти в осуществлении ими возложенных на них обязанностей;

5) составление актов и протоколов о нарушении порядка, преступлениях, проступках и происшествиях, как обнаруженных сотрудниками милиции, так и ставших известными по заявлению учреждений и лиц;

6) наблюдение за выполнением санитарных правил и мероприятий, предпринимаемых Народным комиссариатом здравоохранения и местными органами власти;

7) обеспечение порядка на местах общего пользования, наблюдение за исправным состоянием дорог, мостов, гатей, улиц, площадей и пр., а также надзор за порядком движения на них;

8) принятие мер к охране безопасности и порядка во время пожаров, наводнений и других народных бедствий, а также оказание первой помощи при несчастных случаях;

9) выдача в случаях, предусмотренных распоряжениями Центральных органов государственной власти, удостоверений о личности, трудовых книжек и других документов;

10) привлечение граждан для оказания помощи при народных бедствиях, несчастных случаях и отдельных контрреволюционных выступлениях [18].

Ко второй группе были отнесены:

1) производство розысков и дознаний по уголовным делам под руководством и по указаниям народных судей и следственных комиссий;

2) выполнение поручений судебных и следственных органов по задержанию и доставке в суд или для допроса обвиняемых, задержание подозреваемых в преступлениях и препровождение их в местные Народные суды или Следственные комиссии по принадлежности.

Примечание: о каждом случае задержания сотрудник должен был составить протокол с точным обозначением места, дня и часа задержания, а также основания применения этой меры;

3) представление суду обвиняемых и других лиц, вызываемых по требованию суда, а также

взятие под стражу в случаях последующего соответствующего постановления;

4) вызовы к явке в суд указанных судом или Следственной комиссией лиц;

5) приведение в исполнение судебных приговоров;

6) вручение судебных повесток в тех случаях, если для этого не существовало специальных сотрудников;

7) хранение вещественных доказательств;

8) производство в порядке, предусмотренном особым циркуляром Народного комиссариата по внутренним делам, обысков, осмотров, выемок как по постановлению народных судов и Следственных комиссий, так и (в особых случаях) по собственной инициативе для пресечения сокрытия следов преступления.

Чтобы повысить чувство личной ответственности сотрудников милиции, по инструкции каждый поступавший в милицию был обязан прослужить в ней не менее 6 месяцев. На работника милиции, кроме того, возлагалась обязанность знать содержание инструкции, руководствоваться ею при несении службы, а также беспрекословно подчиняться всем приказам и распоряжениям заведующего милицией. Дача ложных сведений и нарушение своего обязательства влекли за собой строгую ответственность.

Учитывая вышеизложенные факты, можно сделать следующие выводы. Советская милиция Астраханского края была создана не по распоряжению центральных органов государственной власти, а по инициативе съезда уездных комиссаров по внутренним делам Астраханской губернии 27 апреля 1918 г. Нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок образования, структуру, полномочия, штат, а также финансирование новых органов, были приняты позднее. Организация органов охраны правопорядка края происходила, основываясь на «творчестве» местных органов государственного управления. Но даже после принятия инструкций, регламентирующих организационные основы создания аппарата советской милиции в крае, некоторые аспекты деятельности новых органов оставались далекими от предъявляемых к ним требований. На работе советской милиции сказывались: нехватка кадров (большинство мужского населения было на войне), плохое финансирование, отсутствие

нормативно-право-вого акта, регламентирующего
служебную деятельность милиционеров.

Список библиографических ссылок

1. Еропкин М. Н. Развитие органов милиции в Советском государстве. М., 2002; Биленко С. В., Максименко Н. П. Этапы развития советской милиции. М., 2002; История советской милиции: в 2 т. / под ред. Н. А. Щелокова. М., 2001; Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. Развитие конституционно-правовых основ организации и деятельности органов внутренних дел. М., 2001; Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я. Советская милиция: этапы развития. М., 2001; Советская милиция: история и современность. 1917—1987 / под ред. А. В. Власова. М., 2001.
2. Вестник Комиссариата внутренних дел. 1918. № 11. С. 11.
3. ГАРФ. Ф. 393. Оп. 1. Д. 57. Л. 219.
4. ГААО. Ф. Р-1. Оп. 13. Д. 13. Л. 14.
5. ГААО. Ф. Р-1632. Оп. 1. Д. 83. Л. 55.
6. ГААО. Ф. Р-1223. Оп. 1. Д. 16. Л. 4—4 об.
7. ГААО. Ф. Р-1223. Оп. 1. Д. 16. Л. 4—4 об.
8. ГААО. Ф. Р-1. Оп. 13. Д. 13. Л. 3.
9. ГААО. Ф. Р-1. Оп. 13. Д. 13. Л. 14.
10. ГААО. Ф. Р-1. Оп. 13. Д. 13. Л. 265.
11. ГААО. Ф. Р-1. Оп. 13. Д. 16. Л. 101.
12. ГААО. Ф. Р-1223. Оп. 1. Д. 4. Л. 59.
13. ГААО. Ф. Р-1632. Оп. 1. Д. 368. Л. 116.
14. ГААО. Ф. Р-2338. Оп. 5. Д. 4. Л. 1.
15. Вестник Комиссариата внутренних дел. 1918. № 17. С. 7.
16. Декреты советской власти. М., 1964. Т. III. С. 238—239.
17. ГАРФ. Ф. 393. Оп. 6. Д. 3. Л. 1.
18. СУ РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

© Крепкова И. А., Тихонов А. А., 2014